

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX INFORMATIONS ENVIRONNEMENTALES



Mise à jour : septembre 2020

La loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal a créé le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs. Le principe du secret en vigueur jusqu'alors devient l'exception. Concrètement, tout citoyen a droit à la communication de documents administratifs dès lors que certaines conditions minimales sont remplies.

Pour veiller à l'application de ce principe, une autorité administrative indépendante a été créée, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), auprès de laquelle les citoyens peuvent former des recours en cas de refus de communication des documents de la part de l'autorité administrative.

Ce principe de transparence n'a pas tardé à être revendiqué en matière environnementale dans les années 1990 et a abouti à la reconnaissance, au niveau international, du droit d'accès à l'information en matière environnementale par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 indispensable aux citoyens pour faire valoir leur droit à un environnement sain. Cette Convention et les directives de l'Union Européenne 90/313/CEE et 2003/4/CE imposent à la France l'obligation de faciliter l'accès aux informations environnementales détenues par les autorités administratives.

Ce droit a également une valeur constitutionnelle puisqu'il est consacré à l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Par conséquent, la loi du 26 octobre 2005 crée un régime dérogatoire spécifique aux informations environnementales qui vient compléter le principe général d'accès aux documents administratifs.

Cette fiche a pour objet de présenter les règles relatives à la communication des informations environnementales en particulier et à aider les citoyens à se les approprier pour accéder aux informations qu'ils recherchent.

L'ARTICULATION ENTRE LE RÉGIME GÉNÉRAL D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET LE RÉGIME SPÉCIAL DE L'ACCÈS À L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALE

• Les caractéristiques du document administratif

Pour être considéré comme un document administratif, le document dont il est question doit correspondre à trois critères cumulatifs :

- Le document doit exister matériellement sur un support : écrit, enregistrement sonore, photos, vidéos ;
- Le document doit être détenu par une autorité administrative (Etat, collectivités territoriales et leurs

groupements, etc.) ou par une personne privée chargée d'une mission de service public (fournisseur d'eau ou d'électricité par exemple). L'autorité administrative ou la personne privée chargée d'une mission de service public n'est pas forcément l'auteur du document, il peut seulement être en possession de celui-ci (comme une demande de permis par exemple) ;

- Le document doit être en lien avec une mission de service public ce qui veut dire que tous les documents relatifs à la gestion du domaine privé d'une collectivité ne peuvent être communiqués.

Il est prévu par le code des relations entre le public et l'administration que les dispositions relatives à la communication des documents administratifs s'appliquent sous réserve des dispositions prévues par le code de l'environnement aux articles L.124-1 à 8 et R.124-1 à 5. Ce sont donc ces dispositions qui définissent le régime spécial applicable aux informations environnementales.

• Les caractéristiques de l'information environnementale

L'article L.124-2 du code de l'environnement issu de la loi du 26 octobre 2005 crée un régime spécifique avantageux puisqu'il concerne « toute information disponible » relative à l'environnement et pas seulement les « documents » contrairement au régime général. La conséquence pour le demandeur est de taille : il n'est pas nécessaire d'avoir connaissance de la nature du document où se situe l'information pour en avoir connaissance. L'administration est chargée du travail de recherche. Si l'information n'est pas en sa possession, elle doit rediriger le demandeur vers la bonne autorité administrative (art. R.124-1-III du code de l'environnement).

Dans ce cas, qu'est-ce qu'une information relative à l'environnement ?

Le support est indifférent (écrit, vidéo, enregistrement audio...) mais il doit exister matériellement comme pour les documents administratifs.

Il s'agit d'une information qui a pour objet selon l'article L.124-2 du code de l'environnement :

« 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ;

2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ;

3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;

4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ;

5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement ».

Attention : Un document établi dans le cadre d'une procédure pénale ne revêt pas le caractère de document administratif au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 et, en application de l'article L.124-3 du code de l'environnement, n'est pas régi par les dispositions de ce code garantissant l'accès aux documents administratifs.

Le champ d'application de cet article est très large et couvre l'essentiel des informations dont les associations de protection de l'environnement ont besoin ainsi que l'essentiel des informations intéressants les citoyens.

La CADA, dans ses avis, a reconnu que le dossier de demande d'autorisation d'une Installation Classée pour la Protection de l'Environnement et les rapports des inspecteurs de la DREAL sur les contrôles de ces installations sont des informations relatives à l'environnement (20164025), les informations relatives au respect d'une mise en demeure d'un exploitant d'installations classées (20133037), une étude de nuisances sonores (20071921)...

Les documents préparatoires (documents achevés mais préalables à la décision et sur lesquels se fondent la décision telle qu'une étude d'impact, l'avis relatif à un projet) contenant des informations environnementales doivent également être communiqués si une personne en fait la demande, contrairement au régime applicable pour les documents administratifs.

Remarque : même si l'on n'y pense pas toujours, la Commission européenne est elle aussi tenue de communiquer les documents administratifs en sa possession (sous réserve de leur caractère communicable).

• Les modalités de la demande d'informations relatives à l'environnement

Il faut se référer à l'article R.124-1 du code de l'environnement pour connaître la forme et les informations que doit contenir la demande.

Une personne responsable de la communication des documents administratifs et des informations relatives à l'environnement est désignée au sein de chaque structure administrative. A partir du moment où la demande est adressée à l'autorité administrative, celle-ci a un délai d'un mois pour y répondre de manière expresse. Au-delà d'un mois, l'absence de réponse vaut refus implicite.

Les caractéristiques de la demande :

- La demande doit être précise : l'information recherchée doit être bien identifiée même si le demandeur n'est pas en mesure d'identifier le document dans lequel elle se trouve. A défaut, l'administration peut rejeter la demande. L'administration n'a pas le droit de rejeter d'office la demande sans avoir au préalable demandé des précisions sur l'information recherchée au demandeur.

- La CADA accepte que la demande ait été faite par écrit et par oral. Il est toutefois recommandé d'envoyer la demande par lettre recommandée pour avoir une preuve de la réception par l'administration pour que celle-ci ne puisse pas la contester.
- Le demandeur est en droit de faire le choix du support de la communication (voie postale, consultation sur place, envoi par mail, support CD). Il devra cependant en supporter les coûts.

Si l'administration saisie n'est pas en possession de l'information elle a l'obligation de transmettre la demande à l'autorité susceptible de détenir l'information et doit avertir le demandeur dans un délai d'un mois.

LES MOTIFS LÉGAUX DE REFUS D'INFORMATION

L'administration est en droit de refuser de communiquer certaines informations (article L.124-4 du code de l'environnement) si cela porter atteinte :

- A la protection de l'environnement auquel elle se rapporte ;
- Aux intérêts de la personne physique qui a fourni, sans aucune obligation, des informations sans avoir consenti à leur communication ;
- Aux secrets de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ;
- A la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle (peut conduire à un refus de communication d'informations provenant d'une installation classée) ;

Remarque : s'il est possible d'occulter ou de disjoindre les mentions non communicables, le document doit alors être communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.

Elle peut également refuser lorsque :

- Le document a déjà été publié et est facilement accessible ;
- La demande est formulée de manière trop générale. L'autorité publique ne peut toutefois rejeter une demande trop générale qu'après avoir invité le demandeur à la préciser et l'avoir aidé à cet effet.
- Si le document est inachevé car il n'est qu'une étape intermédiaire dans l'élaboration du document définitif (brouillon). Il se distingue de l'acte préparatoire qui est un acte achevé. ;
- Si la demande est abusive par le caractère systématique de la demande, du volume des informations demandées..)

QUE COMMENT CONTESTER UN REFUS DE COMMUNICATION D'UNE INFORMATION RELATIVE À L'ENVIRONNEMENT ?

L'administration dispose d'un délai d'un mois pour répondre au demandeur. Si l'administration ne répond pas, la demande est rejetée (refus implicite). En cas de refus exprès, la décision doit être motivée et doit indiquer les voies et délais de recours.

Pour contester ce refus, le demandeur ne peut pas immédiatement saisir le juge administratif mais doit au préalable saisir la CADA dans les deux mois suivants le refus de l'administration (il faut à nouveau faire une demande à l'administration si ce délai est passé). La CADA a un mois pour apprécier la légalité du refus de l'administration et émettre son avis.

La demande à la CADA doit être assortie de votre demande initialement formulée auprès de l'administration, et d'une copie du refus de communication des informations (en cas de refus exprès).

Vous pouvez désormais saisir la CADA via un formulaire accessible en ligne : <https://www.cada.fr/formulaire-de-saisine>
L'avis de la CADA n'a pas de valeur contraignante donc il ne lie pas l'administration. Si le demandeur n'obtient pas de réponse pendant les deux mois ayant suivi le dépôt auprès de la CADA, il peut saisir le juge administratif compétent en contestant le refus. Celui-ci a alors la compétence d'enjoindre l'administration à communiquer le document.

Attention : le délai pour saisir le juge administratif est de deux mois à compter de votre saisine de la CADA, et non à compter de l'avis rendu par celle-ci.

La CADA met à destination du public des fiches thématiques sur les demandes d'accès. Vous trouverez notamment une rubrique « environnement » et « urbanisme » : <https://www.cada.fr/administration/les-fiches-thematiques>