

Le Président

Avis n° 20252003 du 09 avril 2025

Monsieur Olivier GUICHARDAZ, journaliste pour Déchets Infos SAS, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 17 mars 2025, à la suite du refus opposé par le président directeur général de l'Agence de la transition écologique (ADEME) à sa demande de communication de l'étude sur les impacts environnementaux de la consigne pour recyclage des bouteilles en plastique pour boissons.

En l'absence de réponse exprimée par le président directeur général de l'Agence de la transition écologique, la commission rappelle d'abord que l'article L124-2 du code de l'environnement qualifie d'informations relatives à l'environnement toutes les informations disponibles, quel qu'en soit le support, qui ont notamment pour objet : « 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° ; (...) ».

En l'espèce, la commission relève qu'est sollicitée la communication d'une étude portant sur les impacts environnementaux de la consigne pour le recyclage des bouteilles en plastique utilisées comme contenant des boissons. La commission constate que ces données portent sur des activités et facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur l'état d'éléments de l'environnement, au sens du 2° de l'article L124-2 précité. Elle estime, par suite, qu'elles sont constitutives d'informations relatives à l'environnement au sens des dispositions précitées et que leur communication relève, à ce titre, du régime d'accès organisé par les articles L124-1 et suivants du code de l'environnement.

Elle rappelle ensuite que selon les articles L124-1 et L124-3 du code de l'environnement, le droit de toute personne d'accéder à des informations relatives à l'environnement lorsqu'elles sont détenues, reçues ou établies par les autorités publiques ou pour leur compte, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement. A cet égard, les articles L124-4 et L124-5 précisent les cas dans lesquels l'autorité administrative peut rejeter une demande d'information relative à l'environnement.

La commission rappelle également si, en vertu de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, sont en principe exclus provisoirement du droit à communication les documents préparatoires à une décision administrative, jusqu'au jour où cette décision intervient, et que si le II de l'article L124-4 du code de l'environnement permet de rejeter une demande portant sur des documents en cours d'élaboration, aucune disposition de ce chapitre ne prévoit, en revanche, la possibilité de refuser l'accès aux documents qui s'inscrivent dans un processus préparatoire à l'adoption d'un acte qui n'est pas encore intervenu, dès lors que ces documents sont eux-mêmes achevés et que la demande est formulée dans le cadre de la recherche d'informations relatives à l'environnement.

Ces informations sont, en application des dispositions de l'article L124-4 de ce code, après que l'administration a apprécié l'intérêt d'une communication, communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation préalable des mentions relatives aux intérêts mentionnés aux articles L311-5 à L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, à l'exception de ceux visés au e) et au h) du 2° de l'article L311-5.

La commission souligne en outre qu'en vertu des dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, l'autorité publique ne peut rejeter une demande portant sur une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa communication porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, ou encore au déroulement des procédures juridictionnelles, à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ou, enfin, à des droits de propriété intellectuelle. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce que l'autorité administrative en refuse la communication au motif qu'elle comporterait des mentions couvertes par le secret des affaires ou le secret de la vie privée.

Pour ce qui concerne la notion d'émissions dans l'environnement, par deux arrêts C-673/13 et C-442/14 du 23 novembre 2016, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que, pour l'application de la directive du 28 janvier 2003 précitée, il y avait lieu d'interpréter ces dispositions à l'aune de sa finalité, qui est de garantir le droit d'accès aux informations concernant des facteurs, tels que les émissions, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement, notamment sur l'air, l'eau et le sol et de permettre au public de vérifier si les émissions, rejets ou déversements ont été correctement évalués et de raisonnablement comprendre la manière dont l'environnement risque d'être affecté par lesdites émissions. Cette notion vise ainsi les informations qui « ont trait à des émissions dans l'environnement », c'est-à-dire celles qui concernent ou qui sont relatives à de telles émissions, et non les informations présentant un lien, même direct, avec les émissions dans l'environnement. Par son arrêt C-442/14 du 23 novembre 2016, la CJUE a précisé que les indications concernant la nature, la composition, la quantité, la date et le lieu effectif ou prévisible, des émissions dans l'environnement ainsi que les données relatives aux incidences, à plus ou moins long terme, de ces émissions sur l'environnement, en particulier les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit en cause et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application, que ces données soient issues d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain, d'études en laboratoire ou d'études de translocation, relèvent de cette même notion.

Enfin, la commission rappelle qu'en matière d'informations environnementales, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier l'intérêt d'une communication en procédant à une balance entre l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer.

La commission estime que l'étude sollicitée est, en application des principes qui viennent d'être rappelés, communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration et des articles L124-1 et suivants du code de l'environnement, sous réserve qu'elle soit achevée, quand bien même elle revêtirait encore un caractère préparatoire.

Le présent avis est rendu au nom de la commission, par délégation donnée à son président en vertu des articles L341-1 et R341-5-1 du code des relations entre le public et l'administration.



Bruno LASSERRE
Président de la CADA