# ACCÈS À L'INFORMATION (en droit de l'environnement)

## Définition de la notion

En matière environnementale comme dans d'autres, le savoir est bien l'une des clés du pouvoir. L'expression « accès à l'information » désigne le droit d'accéder librement à l'information détenue par les pouvoirs publics. En droit environnemental et sanitaire, cette information porte sur l'état d'éléments de l'environnement (air, eau, sols, biodiversité, etc., ainsi que l'interaction entre ces éléments), sur les facteurs, activités ou mesures susceptibles de lui porter atteinte ou de le protéger, mais aussi sur l'état de la santé de l'homme et sur l'état des sites culturels dans la mesure où ils sont ou risquent d'être altérés par l'état de l'environnement (Convention d'Aarhus, UNECE, 1998, article 2). Dans l'expression proposée, le mot « accès » est central. Il s'agit de réduire les entraves à cet accès. L'information « environnementale » dont il est question est celle qui est détenue par les autorités publiques, quelle qu'en soit l'origine, publique ou privée.

L'accès à l'information forme l'un des piliers essentiels du principe de participation*, selon lequel « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient », comme l'indique la Déclaration de Rio de 1992 (Principe 10). Il précise que « chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ».

## Les racines historiques de la notion

Les revendications d'accès à l'information en matière environnementale trouvent racine dans les questionnements portant, plus généralement, sur la règle du secret qui fut longtemps applicable en matière administrative et sur la conception, alors bien établie, selon laquelle les informations de nature technique étaient réservées aux experts ou, à tout le moins, aux initiés, avec tous les privilèges, les distorsions de concurrence et les situations de paralysie qu'une telle attitude impliquait. La réflexion fut intense aux États-Unis (Cross, 1953) et aboutit, dès 1966, à l'adoption d'un *Freedom of Information Act*, posant les jalons de nombreux autres développements visant à redessiner les relations que les citoyens entretiennent avec leurs administrations. Les pays scandinaves furent aussi des précurseurs en la matière.

Ces préoccupations se révélèrent être d'une acuité particulière lorsque, confrontés aux premiers constats scientifiques de la dégradation des milieux, certains lanceurs d'alerte se rendirent compte de la présence d'un carcan : l'information, lorsqu'elle existe, n'est pas mise à la disposition des gens. Or, c'est bien le citoyen qui subira les conséquences de ces dégradations. « *The obligation to endure gives us the right to know* » (« L'obligation de subir nous donne le droit de savoir »), proclamait ainsi Rachel Carson, dans son ouvrage *Silent Spring*, en 1962, évoquant Jean Rostand. Pour que le citoyen soit pleinement mis en mesure d'effectuer des choix, il doit avoir un accès direct et autonome aux faits et ne pas se contenter des paroles rassurantes véhiculées par des tiers. Cette information est essentielle pour qu'il soit mis en mesure de se mobiliser, pour ou contre un projet, le cas échéant de manière organisée. Le citoyen qui ne sait rien risque par ailleurs de rester passif ; celui qui est sensibilisé à la dégradation des milieux est supposé adopter une autre attitude.

Certains régimes politiques particulièrement opaques, même en cas de catastrophe majeure – comme le révéla l'accident de Tchernobyl en 1986 –, alimenteront tout autant la demande d'un meilleur accès à l'information sur les questions environnementales, en ce compris dans les relations internationales, lançant le chantier de plusieurs conventions internationales.

Ce n'est toutefois qu'à partir du début des années 1990 qu'une dynamique visant à « forcer » cet accès à l'information au profit du citoyen s'est véritablement mise en place sur le continent européen, de manière organisée, dépassant les simples recommandations et tentant de poser un cadre commun.

## Les étapes de mise en œuvre de la notion

C'est en garantissant que l'information détenue par l'administration puisse être sollicitée par le citoyen *sans avoir à justifier d'un intérêt*, que la directive européenne 90/313/CEE sur la *liberté d'accès* à l'information en matière d'environnement provoqua une première avancée majeure : elle consacre un principe de libre accès aux informations relatives à l'environnement et détenues par les autorités publiques, au profit de tout citoyen agissant seul ou en groupe. Deux ans plus tard, en 1992, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adoptée sous l'égide des Nations unies consacre l'accès à l'information en matière environnementale comme l'un des rouages indispensables de la participation citoyenne : il apparaît au sein du Principe 10 précité, dans une disposition de *soft law* qui servira de tremplin à de nombreuses autres évolutions au niveau régional ou national. C'est par la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée sous l'égide de l'UNECE et signée en 1998 pour entrer en vigueur en 2001, que la protection offerte trouvera toutefois véritablement ses lettres de noblesse, au sein d'une approche fondée sur l'allocation de droits : « Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures*, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie

garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention » (article 1er).

Les dispositions de la Convention d'Aarhus sont très précises, tant sur le volet actif (diffuser systématiquement et spontanément) que passif (diffuser à la demande) de l'accès à l'information. Elles instaurent des mécanismes de facilitation et de contrôle. Elles entraîneront dans leur sillage nombre d'autres cadres juridiques (dont une réforme du droit de l'Union européenne et la mise en place, à tous les niveaux, de commissions de recours sur l'accès à l'information) et traduiront la véritable consécration de droits procéduraux contribuant à la protection d'un environnement sain.

La forte mobilisation des organisations non gouvernementales, en soutien des mécanismes procéduraux envisagés, contribua au succès du Traité. La Convention d'Aarhus n'a toutefois pas une portée mondiale ; elle n'a été ratifiée que par 47 parties, couvrant principalement l'Europe et certains pays d'Asie centrale, à l'exception de la Russie.

La défense d'un droit d'accès à l'information environnementale trace aussi son chemin sur d'autres continents, comme en témoigne l'Accord d'Escazu de 2018 (voir la notice "Principe de participation*) et la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Cette dernière fait référence à la Convention d'Aarhus dans un contentieux portant sur le refus d'accès à une information liée à l'impact de certains investissements étrangers sur l'environnement, pour conclure à la violation du droit d'accès à l'information en matière environnementale (Cour interaméricaine des droits de l'homme, aff. C151, *Claude Reyes v. Chili*, 19 septembre 2006).

Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, elle considéra, dans un arrêt *Guerra* de 1998, que l'autorité publique porte atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale des requérants, lorsqu'elle ne leur communique pas l'information qui leur est nécessaire pour évaluer les risques pouvant résulter du fait de continuer à résider à proximité géographique d'une usine de fertilisants. Cette jurisprudence, liant les droits de l'homme à l'accès à l'information, est un jalon essentiel de la reconnaissance d'un véritable « droit de savoir » pour le citoyen en matière environnementale, en lien à la protection du domicile.

## Les implications de la notion

L'accès à l'information en matière environnementale est devenu un instrument de contrôle démocratique mettant la transparence administrative au service de la protection de l'environnement. C'est toutefois en agissant sur cet aspect que les régimes illibéraux menacent la possibilité même d'une participation citoyenne à la prise au sérieux des défis environnementaux et climatiques.

Dans un Etat de droit et vu d'Europe, oute l'information sur l'environnement détenue par l'autorité publique est par principe rendue accessible au citoyen, à moins de relever de l'une des exceptions établies par les traités ou par la loi. L'interprétation de ces exceptions est stricte. Parmi celles-ci, l'on trouve la défense nationale, la sécurité publique, ou encore le secret commercial et industriel. La Convention d'Aarhus encadre toutefois ce dernier par de strictes conditions : « lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées » (article 4). Ces limites restent néanmoins un sujet contentieux car elles n'ont de cesse d'être testées, devant les instances de recours spécialement créées à cet effet ou même devant le juge, toutes juridictions confondues. Les interprétations sont souvent favorables à la liberté d'accès, ceci même lorsqu'il s'agit de domaines particulièrement sensibles comme le nucléaire ou les OGM.

Le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte implique encore qu'un travail soit fait au niveau de la collecte des informations pertinentes et de la manière dont elles sont mises à la disposition du public. Il ne s'agit pas seulement de mettre à disposition le contenu du tiroir ; il faut encore veiller à ce que ce tiroir ne soit pas vide ou encombré de données trop anciennes ou non pertinentes Or, par exemple, aux Etats-Unis sous l'ère de Trump II, des données, par l'effet de l'interruption des financements ou par les coupes effectuées au niveau du personnel qualifié, ne sont plus récoltées.

Une systématisation de la communication est par ailleurs désormais requise dans de très nombreux domaines, justifiant l'éclosion de nombreux portails numériques accessibles à tous : informations sur le changement climatique, sur la qualité des milieux (qualité de l'air ambiant, qualité de l'eau, etc.), sur le contrôle des nuisances (mise à disposition de la teneur des décisions d'autorisation), sur les rapports d'inspection des grandes installations industrielles, etc., toutes données susceptibles d'être exploitées par ceux qui s'estiment investis d'un rôle de gardien de cet environnement. Dans les textes de nature législative portant sur les questions environnementales, la dimension d'accès à l'information est tout simplement devenue omniprésente.

## Le lien avec les communs

L'accès à l'information contribue de manière fondamentale à l'avènement d'une société « ouverte », où les données sur les biens communs*, comme l'environnement, ne sont plus considérées comme l'apanage de l'autorité publique qui les détient mais doivent être partagées. Partagées au profit du citoyen, seul ou organisé, dont on espère beaucoup puisque, fort de cette information dont il est invité à se saisir, il est supposé vêtir l'habit du gardien de la cause ( en mobilisant éventuellement par la suite son droit d'agir en justice, ou son droit de participer à la

décision en matière environnementale. La Convention d'Aarhus précitée consacre précisément ce triptyque: l'accès à l'information, l'accès à la participation, l'accès à la justice). L'information sur l'état du bien commun naturel devient un bien commun informationnel*. Ce bien commun informationnel sur des ressources non-rivales* – l'information environnementale est reproductible à l'infini – poursuit le dessein, gentiment utopique, de conférer à l'opinion publique un rôle de premier plan dans une pièce qui était jusque-là réservée aux experts. Poussées par la force de conviction des milieux associatifs, la loi et la convention ont libéré l'accès à cette information de toute exigence de démonstration d'un « intérêt à savoir », celui-ci devenant implicite (l'environnement n'est-il pas l'affaire de tous ?). Sans préjudice de la question de la véracité et de la complétude des informations ainsi sollicitées, le droit à l'accès à l'information est l'un des détours subtils par lesquels des améliorations substantielles de l'état de l'environnement sont susceptibles, progressivement, de voir le jour.

CARSON R., *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962, p. 13. – CROSS H., *The People's Right to know : Legal Access to Public Records and Proceedings*, New York, Columbia University Press, 1953. – DE SADELEER N., « La directive européenne du 7 juin 1990 relative à l'information en matière d'environnement », *Aménagement*, nº 4, 1990, p. 189-196. – KRÄMER L., « The open society, its lawyers and the environment », *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, 1989, p. 1-9. – MACRORY R. (dir.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law*, Groningue, Europa Law Publishing, 2006, p. 63-84. – PALLEMAERTS M. (dir.), *The Aarhus Convention at Ten*, Groningue, Europa Law Publishing, 2011. – PRIEUR M. (dir.), *Le Droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne*, Limoges, Pulim, 1997.

Delphine MISONNE