

LES MOTIFS LEGAUX DE REFUS DE COMMUNICATION
--

La communication reste le principe et le refus demeure l'exception. Le droit d'accès est cependant soumis à des limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. Plusieurs exceptions autorisent l'autorité publique saisie à refuser l'accès à l'information demandée dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à l'un des intérêts protégés. Néanmoins, dès lors que ces exceptions permettent de déroger au régime général d'accès, elles doivent être interprétées et appliquées strictement, c'est-à-dire qu'elles ne sauraient être interprétées de manière à étendre leurs effets au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des intérêts qu'elles visent à garantir. La portée des dérogations prévues doit être déterminée en tenant compte des finalités du droit d'accès garanti par les articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement.

I. Les motifs pouvant justifier une décision de refus

A. Cas général

L'autorité publique saisie ne peut rejeter la demande que pour les seuls motifs limitativement énumérés par les articles L. 124-4 et L. 124-5 du code de l'environnement, à savoir dans les cas suivants :

1. La demande porte sur des informations dont la communication est susceptible de porter atteinte aux intérêts mentionnés au 2° de l'article L. 311-5 et à l'article L. 311-6 du CRPA, à l'exception de ceux visés au e et au h du 2° de l'article L. 311-5.

1.1. La communication peut être refusée à toute personne lorsque la demande porte atteinte aux intérêts visés au 2° de l'article L. 311-5 du CRPA, à l'exception de la « monnaie et du crédit public » et des « secrets protégés par la loi »

L'article L. 311-5 du CRPA liste les motifs qui permettent de refuser la communication sollicitée quelle que soit le demandeur. En matière d'information environnementale, il permet d'opposer les motifs de refus suivants :

- le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- le secret de la défense nationale ;
- la conduite de la politique extérieure de la France¹² ;
- la sûreté de l'Etat, la sécurité publique¹³, la sécurité des personnes¹⁴ ou la sécurité des systèmes d'information des administrations ;
- le déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ;
- la recherche et la prévention d'infractions de toute nature.

¹² CE, 11 juillet 2018, Union nationale de l'apiculture française, n° 412139

¹³ CADA, 20111246

¹⁴ CADA, 20140418

En revanche, et contrairement à ce qui prévaut dans le régime général du droit d'accès aux documents administratifs, il n'est pas possible de fonder le refus de communiquer des informations environnementales sur des motifs tenant au risque d'atteinte à « la monnaie et au crédit public » ou aux « autres secrets protégés par la loi » (motifs visés au e et au h du 2° de l'article L. 311-5).

S'agissant de l'exception relative au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, celle-ci doit être interprétée à la lumière de l'article 4, paragraphe 2, sous a) de la directive 2003/4/CE, tel qu'interprété par la jurisprudence de la CJUE qui en limite la portée.

La notion de « *secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif* » prévue au a) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA est ainsi délimitée strictement par les juridictions administratives et la CADA.

- La notion de « *Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif* » ne doit pas se confondre avec celle d'administration et est beaucoup plus étroite que cette dernière.

Elle vise, au premier chef, le chef de l'État, le Premier ministre et les ministres. Le champ de l'exception a été étendu par la jurisprudence aux proches collaborateurs de ces autorités, dans la seule mesure où ils participent à l'élaboration de la politique du Gouvernement¹⁵. Les autres autorités administratives sont exclues de cette définition. En particulier, ni les collectivités territoriales, ni les autorités administratives indépendantes¹⁶ ne peuvent être regardées comme des « *autorités responsables relevant du pouvoir exécutif* » au sens de ces dispositions. Leurs délibérations sont donc exclues du champ couvert par le secret des délibérations du Gouvernement.

- La notion de « *délibérations du Gouvernement* » couvre uniquement les documents dont le contenu conduit à apprécier l'étendue du pouvoir décisionnel qu'il révèle.

Cette conception restrictive est nécessaire pour respecter l'interprétation de la directive que retient la jurisprudence de la CJUE, pour laquelle la notion de « *délibérations* » des autorités publiques n'a vocation à s'appliquer qu'aux « *étapes finales des processus décisionnels des autorités publiques* » concernées et non pas à l'ensemble de la procédure à l'issue de laquelle ces autorités délibèrent¹⁷. Ne sont donc protégés par le secret des délibérations que les documents spécialement élaborés pour préparer une délibération qui s'inscrit dans un processus de prise de décision politique et qui sont indissociables des choix ou d'une initiative politique du Gouvernement.

Le secret des délibérations couvre les documents qui rendent compte des débats internes au Gouvernement (comme les comptes-rendus du conseil des ministres, des conseils ou comités interministériels et des réunions interministérielles¹⁸) ainsi que les documents qui sont le support de ces débats et qui font apparaître les options qui ont été soumises au choix politique. Peuvent donc entrer dans le champ de cette disposition les documents qui n'émanent pas du Gouvernement lui-même, mais qui ont été réalisés à son attention et à sa demande, à condition qu'ils jouent un rôle essentiel dans ses délibérations internes¹⁹. A l'inverse, d'une manière générale, les documents qui sont de nature administrative et non politique ne peuvent pas entrer dans le champ du secret des délibérations du Gouvernement. Il en va ainsi, par exemple, des documents liés au fonctionnement interne d'un ministère²⁰, des décisions prises par les ministres en leur qualité d'autorité administrative²¹, ou encore des documents élaborés par une entité de l'administration

15 CE, 10 mai 1996, Mlle B. et Mouvement de la législation contrôlée, n° 163607

16 CE, 5 novembre 1993, n° 143973

17 CJUE, 14 février 2012, Flachglas Torgau c/ République fédérale d'Allemagne, affaire C-204/09 et 13 juillet 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH, affaire C-60/15 P

18 CE, 10 mai 1996, Mlle B. Et Mouvement de la législation contrôlée, n° 163607

19 Sont ainsi couverts par le secret des délibérations les documents dont les autorités exécutives ont demandé l'élaboration pour définir la politique du Gouvernement (CE, 2 décembre 1987, Mlle P. n° 74637 ; 12 octobre 1992, Association SOS Défense, n° 106817) ; les avis des formations consultatives du Conseil d'Etat, au vu desquels le Gouvernement adopte ses textes (CE, 30 mars 2016, France Nature Environnement).

20 CE, 14 février 1992, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle c/ M. T., n° 111013.

21 CAA Versailles, 26 avril 2007, ministre de la santé et des solidarités c/ AO n° 05VE001797

centrale du ministère, agissant dans le cadre de ses missions, qui sont de nature administrative et non politique²². Enfin, la seule circonstance qu'un document fait apparaître des divergences entre services de l'Etat ne suffit pas à le faire entrer dans le champ de la disposition²³.

1.2. La communication peut également être limitée aux seules personnes intéressées lorsque la communication est susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts visés à l'article L. 311-6

L'article 311-6 prévoit que l'information n'est communicable qu'à la personne intéressée et non aux tiers lorsque la communication porte atteinte aux intérêts suivants :

- protection de la vie privée²⁴, secret médical, secret des affaires²⁵, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales et industrielles apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 du CRPA est soumise à la concurrence;
- appréciation ou jugement de valeur porté sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable ;
- divulgation du comportement d'une personne pouvant lui porter préjudice.

La CADA estime qu'en matière environnementale, cette dernière exception au droit d'accès ne joue qu'à propos des personnes physiques et ne peut pas être opposée lorsqu'est en cause le comportement d'une personne morale. L'information environnementale faisant apparaître le comportement d'une personne morale dont la divulgation pourrait lui porter préjudice est, dès lors, communicable non seulement à la personne morale intéressée, mais aussi à toute autre personne qui en ferait la demande, lorsqu'elle est détenue, reçue ou établie par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 du code de l'environnement ou pour leur compte²⁶.

2. La demande porte sur des informations dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection de l'environnement auquel elle se rapporte.

Il s'agit par exemple de la localisation d'espèces rares susceptibles de faire l'objet d'un prélèvement autre que scientifique.

3. La demande porte sur des informations dont la communication est susceptible de porter atteinte aux intérêts de la personne physique qui a fourni l'information demandée sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire ou par un acte administratif ou une décision juridictionnelle et qui ne consent pas à sa divulgation. L'information doit être fournie spontanément, la personne qui l'a communiquée doit avoir refusé qu'elle soit divulguée.

4. La demande porte sur des informations dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection des renseignements prévue par l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

Il s'agit de données obtenues notamment dans le cadre d'une enquête statistique réalisée conformément aux dispositions de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951.

Dans ce cas, l'autorité publique saisie peut se rapprocher, si nécessaire, de la direction régionale de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

22 CADA, 20172004

23 CE, 6 avril 2001, ministre de l'équipement, des Transports et du Logement c/ Association Manche Nature, n° 215070

24 CE, 26 janvier 2011, Saffray, n° 310270

25 CE, 20 octobre 2017, Office national des forêts, n° 400122

26 Avis CADA 20132830, 20164283, 20164075, 20171740 et 20170621

5. La demande porte sur un document en cours d'élaboration.

La notion de document en cours d'élaboration concerne des documents inachevés²⁷. Dans ce cas, l'autorité publique saisie indique au demandeur le délai dans lequel le document sera achevé ainsi que l'autorité chargée de son élaboration.

La notion de document en cours d'élaboration est plus restrictive que la notion de document préparatoire à une décision administrative en cours d'élaboration prévue par l'article L. 311-2 du CRPA²⁸.

6. La demande porte sur des informations que l'administration ne détient pas.

Lorsque l'information est simplement mise à disposition de l'autorité administrative en vertu d'une obligation légale, notamment par des entreprises, elle n'est pas regardée comme détenue par l'administration²⁹.

7. La demande est formulée de manière trop générale.

C'est le cas, par exemple, lorsque la demande porte sur un ensemble d'informations ou de documents dont l'identification, faute de précisions suffisantes, n'apparaît pas possible.

L'autorité publique saisie ne peut toutefois rejeter la demande pour ce motif qu'après avoir invité le demandeur à la préciser dans un délai qu'elle détermine et l'avoir aidé à cet effet conformément au II de l'article R. 124-1 du code de l'environnement (voir Fiche n° 4).

8. La demande revêt manifestement un caractère abusif.

L'article 4, paragraphe 1, point b) de la directive 2003/4/CE prévoit la possibilité de rejeter une demande d'information environnementale manifestement abusive.

L'article L. 311-2 du CRPA permet à l'administration de ne pas donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique. Cette règle de bonne administration s'applique à tous les régimes de communication, y compris en matière d'informations relatives à l'environnement.

La notion de demande abusive est éclairée par plusieurs avis de la CADA³⁰ ainsi que par la jurisprudence du Conseil d'Etat³¹. Une demande est abusive uniquement lorsqu'elle a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ou aurait pour effet de faire peser sur l'administration une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose. Le fait que le nombre d'informations demandées soit important, ou que la demande ne soit pas la première, ne justifient pas, à eux seuls, la qualification de demande abusive.

27 CADA, 20084667, 20084434 (la circonstance que des données seraient qualifiées de provisoire et comporteraient des inexactitudes est sans incidences sur le droit d'accès. Il appartient à l'autorité saisie « d'informer les demandeurs du caractère provisoire et, éventuellement, erroné de ces données, afin de dissiper toute ambiguïté »), 20133131 (document achevé faisant partie d'un dossier incomplet)

28 Voir infra sur l'impossibilité de justifier une décision de refus sur le caractère préparatoire des informations.

29 CADA, 20065147

30 Voir fiche thématique "Le respect des modalités de communication" <https://www.cada.fr/administration/le-respect-des-modalites-de-communication>

31 CE, 14 novembre 2018, n° 420055

Aucun autre motif ne peut justifier la non-communication d'informations environnementales. En particulier, le caractère préparatoire d'un document ne figure pas au nombre des motifs pouvant justifier légalement un refus de communiquer les informations relatives à l'environnement qu'il contient.

L'article L. 311-2 du CRPA qui fait échec à la communication des documents administratifs préparatoires à une décision administrative, jusqu'au jour où cette décision intervient, n'est pas opposable lorsque l'information demandée est relative à l'environnement³². La CADA considère de manière constante que les articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement ne prévoient pas la possibilité de refuser l'accès aux documents préparatoires à l'adoption d'une décision administrative qui n'est pas encore intervenue, dès lors que ces documents sont eux-mêmes achevés³³. Dans ces conditions, les informations relatives à l'environnement qui figurent dans un document préparatoire à une décision administrative sont donc communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande avant l'intervention de cette décision, sous réserve des motifs légaux de refus de communication et de l'occultation, conformément à l'article L. 311-7 du CRPA des mentions éventuellement non communicables (voir Fiche n° 4, « Communication partielle »).

B. Cas particulier des informations relatives à des émissions dans l'environnement

Le II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement, conformément à l'article 4, point 2 de la directive 2003/4/CE, limite encore les motifs légaux de refus lorsque la demande porte sur des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement. En pareille hypothèse, l'autorité publique saisie ne peut rejeter la demande de communication que si elle porte atteinte :

- à la conduite de la politique extérieure de la France, la sécurité publique ou à la défense nationale³⁴ ;
- au déroulement des procédures juridictionnelles ou recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales³⁵ ;
- à des droits de propriété intellectuelle.

Les notions d'« émissions dans l'environnement » et d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » sont entendues de manière large par la CJUE³⁶ :

- « relèvent de la notion d'« émissions dans l'environnement » le rejet de produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent, dans l'environnement, pour autant que ce rejet soit effectif ou prévisible dans des conditions normales d'utilisation » ;

- la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » « n'est pas limitée aux informations concernant les émissions provenant de certaines installations industrielles ». Elle n'inclut pas les informations relatives à des émissions purement hypothétiques sans pour autant être limitée aux seules informations concernant les émissions effectivement libérées dans l'environnement. Ainsi, relèvent de cette notion « les indications concernant la nature, la composition, la quantité, la date et le lieu des « émissions dans l'environnement » de ces produits ou substances, 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

32 CE, 7 août 2007, Assoc. des habitants du littoral du Morbihan, n° 266668 (sur le fondement de la directive 90/313/CBE) ; 24 avril 2013, CHSCT et CE de la Sté Lyondell chimie France, n°337982

33 CADA, 20060930, 20062117, 20063094, 20073543, 20090234, 20094331, 20110257, 20133131, 20170226

34 Par exemple : mesures de vigilance instaurées par le dispositif Vigipirate

35 Par exemple : rapport établi après transmission au procureur de la République d'un procès-verbal d'infraction

36 CJUE , 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu, affaire C-266/09 ; Bayer CropScience SA-NV et a., affaire C-442/14 ; 23 novembre 2016, Commission c/ Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe, affaire C-673/13 P

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 ».

La CADA considère que la notion d'émissions de substances dans l'environnement s'entend largement et couvre les émissions de gaz, de produits phytopharmaceutiques, de déversements dans le milieu aquatique ainsi que les informations liées aux rayonnements ionisants (article 19 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire) et rappelle de façon constante que les motifs de refus autres que ceux énumérés au II de l'article L. 124-5, tel que la protection de la vie privée ou le secret des affaires, ne sont pas opposables pour justifier une décision de refus³⁷.

II. Mise en balance

L'article L. 124-4 du code de l'environnement prévoit que l'autorité publique saisie ne peut opposer un refus qu'après avoir apprécié l'intérêt qui s'attache à la communication des informations demandées.

Cette disposition correspond à l'obligation prévue par l'article 4, point 2, de la directive 2003/4/CE, que la CJUE a eu l'occasion d'interpréter. La mise en balance des intérêts en présence doit être pratiquée dans chaque cas particulier³⁸ et lorsque plusieurs motifs de refus sont susceptibles d'être opposés à une même demande, les différents intérêts protégés doivent être considérés cumulativement³⁹. La CADA confirme cette obligation de mise en balance systématique et en vérifie la cohérence : elle a par exemple estimé, à propos d'un refus de communication opposé par l'Etat à des personnes morales chargées d'une mission de service public, que le motif de refus, tiré de ce que la divulgation des informations sollicitées pourrait porter atteinte à la sécurité publique, ne pouvait l'emporter sur l'intérêt de la communication des informations demandées, dès lors que la demande s'inscrivait dans le cadre des missions de service public de ses auteurs en vue de l'élaboration de mesures précisément destinées à renforcer la sécurité publique⁴⁰. Le Conseil d'Etat a également jugé qu'il appartient à l'administration de mettre en balance au cas par cas un éventuel motif légal de refus avec l'intérêt d'une communication⁴¹, et précisé que cette obligation de mise en balance prévue par l'article L. 124-4 du code de l'environnement joue naturellement aussi s'agissant des informations relatives à des émissions dans l'environnement régies par l'article L. 124-5⁴². Il en résulte que, même si les informations en cause sont au nombre de celles dont la communication porterait atteinte à un intérêt protégé, cela ne doit pas conduire automatiquement à un refus, car il y a lieu d'apprécier si l'intérêt servi par la divulgation apparaît supérieur à l'intérêt servi par le refus de divulguer.

A l'occasion de chaque saisine, l'autorité publique saisie doit donc mettre en balance l'intérêt d'une communication avec celui d'un refus, en mesurant les avantages et les inconvénients d'une communication, qui tiennent compte de l'objet de la demande et de l'ampleur de l'atteinte éventuelle aux intérêts protégés.

37 CADA, 20082964, 20084216, 20090132, 20113125, 20122630, 20171751, 20172597, 20184341

38 CJUE, 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu, C-266/09 ; 14 février 2012, Flachglas Torgau GmbH, affaire C-204/09 ; 15 janvier 2013, Josef Krizan et a., affaire C-416/10 (le refus de mettre à disposition une décision d'urbanisme sur l'implantation de l'installation d'une décharge de déchets ne peut être fondé sur le secret industriel et commercial)

39 CJUE, 28 juillet 2011, Office of Communications c/ Information Commissioner, affaire C-71/10

40 CADA, 20083597, 20123613

41 CE, 30 mars 2016, *Min. c. Association France Nature Environnement*, n° 383546

42 CE, 11 juillet 2018, *Union nationale de l'apiculture française*, n° 412139

III. Articulation entre les dispositions générales prévues par la directive 2003/4/CE et les dispositions sectorielles prévues par d'autres actes de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement

Parallèlement à la directive 2003/4/CE, d'autres actes législatifs sectoriels de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement contiennent des dispositions concernant l'accès aux informations. Ces dispositions peuvent :

- opérer un renvoi à l'accès général aux informations conformément à la directive 2003/4/CE⁴³ ;
- préciser de façon plus détaillée les règles de communication ou de mise à disposition des informations qui relèvent de leur champ d'application⁴⁴ ;
- déroger, en tant que « *lex specialis* », aux dispositions générales prévues par la directive 2003/4/CE en prévoyant des règles spécifiques en matière de confidentialité⁴⁵. L'articulation entre ces différents actes est parfois difficile à déterminer et a donné lieu à quelques arrêts de la CJUE.

Ainsi, il n'est pas possible d'invoquer une disposition dérogatoire figurant dans la directive 2003/4/CE, y compris la « sécurité publique », pour refuser l'accès à des informations qui seraient dans le domaine public en application des dispositions de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement⁴⁶. Par ailleurs, la communication des données relatives à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre est régie par des règles spécifiques de confidentialité prévues par la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre⁴⁷. En matière de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, les dispositions de la directive 91/414/CEE qui prévoient la confidentialité des certaines indications fournies par les demandeurs d'autorisation au titre du secret industriel et commercial ne s'appliquent que pour autant qu'il n'est pas porté atteinte aux obligations découlant de la directive 2003/4/CE⁴⁸.

43 Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne ; directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques

44 Directive 2012/18/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ; directive 2000/76/CE sur l'incinération des déchets

45 Directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés ; Directive 2003/87/CE établissant un système de quotas d'émissions de gaz à effet de serre

46 CJUE, 17 février 2009, *Commune de Sausheim c/ Pierre Azelvandre*, affaire C-552/07

47 CJUE, 22 décembre 2010, *Ville de Lyon*, affaire C-524/09

48 CJUE, 16 décembre 2010, *Stichting Natuur en Milieu*, affaire C-266/09