

Le Président

Avis n° 20252046 du 17 avril 2025

Monsieur Sebastian NOWENSTEIN a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 24 février 2025, à la suite du refus opposé par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique à sa demande de communication, en sa qualité d'enseignant, des documents suivants, relatifs aux réunions entre le ministère des finances et des industriels au sujet des PFAS (substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées), et ce, sous tous les supports ou toutes les formes que ces documents pourraient revêtir (SMS, messageries tant privés (whatsapp, telegram, signal ou autre) que publiques (tchap)) :

- 1) tout document ayant permis d'organiser les réunions entre le ministère et des industriels au sujet des PFAS ;
- 2) tout message échangé par les participants à ces réunions contenant l'acronyme PFAS pour la période allant de 30 jours avant lesdites réunions jusqu'à la date du samedi 18 janvier 2025 ;
- 3) le lien qui permet d'accéder aux documents communiqués à Madame Stéphane HOREL, journaliste pour « Le Monde » concernant les PFAS ;
- 4) si ce lien n'existe pas, tous les documents communiqués à la journaliste concernant les PFAS.

Après avoir pris connaissance de la réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, la commission rappelle, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission (...) ». Selon l'article L311-1 du même code : « Sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6, les autorités mentionnées à l'article L300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande (...) ».

Elle précise que les courriers détenus ou reçus par les agents publics, y compris sur leurs terminaux électroniques professionnels (avis n° 20184184 du 6 décembre 2018), constituent des documents administratifs au sens de ces dispositions, communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du même code, s'ils sont en possession de l'administration et sont susceptibles de faire l'objet d'une extraction par un traitement automatisé d'usage courant, dans le respect des secrets protégés par les articles L311-5 et L311-6 de ce code, et par suite, le cas échéant, après occultation des mentions relevant de ces derniers ou disjonction des documents qui en relèveraient entièrement en application des dispositions de l'article L311-7 dudit code.

Elle ajoute que les documents produits ou reçus par les personnes publiques mentionnées à l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans le cadre de leurs rapports avec des représentants d'intérêts, entrent dans le champ des dispositions du code des relations entre le public et l'administration précitées et qu'ils sont, par voie de conséquence, en principe, communicables à toute personne qui en fait la demande après occultation des mentions dont la divulgation porterait atteinte aux intérêts visés aux articles L311-5 et L311-6 de ce code.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le ministre a informé la commission que les documents visés au point 1) de la demande n'ont pas pu être retrouvés.

La commission en prend acte et ne peut, dès lors, que déclarer sans objet la demande d'avis sur le point 1),

comme portant sur des documents inexistant.

En application des principes qui viennent d'être rappelés, la commission estime ensuite que les documents administratifs visés aux points 2) et 4) de la demande sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation et de la disjonction des mentions relevant des intérêts et secrets protégés par les articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle émet donc un avis favorable, sous ces réserves, et prend note de l'intention du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique de procéder prochainement à la communication de ces documents à Monsieur NOWENSTEIN.

En second lieu, la commission ajoute 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 concernent notamment : « 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°, ainsi que les décisions et les activités destinées à protéger ces éléments ; / 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 ; (...) ».

En l'espèce, la commission relève que sont sollicités des documents liés aux composés perfluoroalkylés et polyfluoroalkylés (PFAS). Compte tenu de leur objet, la commission estime que ces documents comportent des informations relatives à l'environnement, au sens des dispositions précitées de l'article L124-1 du code de l'environnement, et sont en outre susceptibles de comporter des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement.

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 Ier du code de l'environnement. Les articles L124-4 et L124-5 du code de l'environnement précisent les cas dans lesquels l'autorité administrative peut rejeter une demande d'informations relatives à l'environnement, au nombre desquels ne figure pas le caractère préparatoire du document ou des informations, à condition que le document sollicité soit lui-même achevé (avis n° 20054612 du 24 novembre 2005 et n° 20060930 du 16 mars 2006). Ces informations sont, en application des dispositions de l'article L124-4 du code de l'environnement, communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation préalable des éventuelles mentions relatives aux intérêts mentionnés aux articles L311-5 et 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 relève qu'au nombre de ces secrets protégés figurent notamment le secret de la vie privée et le secret des affaires.

La commission précise qu'une information environnementale, lorsqu'elle se rapporte à une personne morale, est non seulement communicable à l'intéressée mais aussi à toute autre personne qui en ferait la demande, sur le fondement des articles L124-1 et suivants du code de l'environnement, sans que l'exception prévue au 3° de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration ne puisse s'y opposer, dès lors que cette information est détenue, reçue ou établie par les autorités publiques mentionnées à l'article L124-3 du code de l'environnement ou pour leur compte (avis de partie II n° 20132830 du 24 octobre 2013).

La commission souligne en outre qu'en vertu des dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, interprétées conformément aux dispositions de la directive n° 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement du 28 janvier 2003 (avis de partie II n° 20090271 du 29 janvier 2009), l'autorité publique ne peut rejeter une demande portant sur une information relative à des émissions de substances dans l'environnement, telles que les émissions sonores, infrasonores, aquatiques ou lumineuses, 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.

La commission souligne, enfin, qu'en matière d'informations environnementales, même en présence d'un motif légal de refus, il appartient à l'autorité publique d'apprécier au cas par cas si la préservation des intérêts ou secrets protégés serait de nature à faire obstacle à la communication des informations concernées, compte tenu de l'intérêt public que leur divulgation servirait.

En application de ces principes, la commission estime que les informations relatives à l'environnement que comportent les documents sollicités sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L124-3 du code de l'environnement, sous réserve, dans les conditions rappelées ci-dessus, selon la catégorie à laquelle l'information environnementale concernée se rattache, le cas échéant, des occultations nécessaires à la protection des intérêts énumérés aux articles L124-4 et L124-5 de ce dernier code, et dont l'intérêt pour l'environnement ne justifie pas qu'il soit dérogé à ces secrets.

Elle émet dès lors également un avis favorable à la communication de ces informations, sous cette réserve.

Pour le Président
et par délégation



Laëticia GUILLOTEAU
Rapporteuse générale