

# **L'ineffectivité du droit d'accès à l'information environnementale sur les risques chimiques**

Melanie Dulong de Rosnay, Laura Maxim

## **► To cite this version:**

Melanie Dulong de Rosnay, Laura Maxim. L'ineffectivité du droit d'accès à l'information environnementale sur les risques chimiques. Hermès, La Revue- Cognition, communication, politique, CNRS-Editions, 2012, 64, pp.153-156. <halshs-00797131>

**HAL Id: halshs-00797131**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00797131>**

Submitted on 6 Mar 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **L'ineffectivité du droit d'accès à l'information environnementale sur les risques chimiques**

### **Introduction**

La réglementation européenne<sup>1</sup> prévoit une **évaluation des risques** par les entreprises qui souhaitent (continuer de) produire et mettre sur le marché des pesticides et des substances chimiques industrielles. Cette information est produite par les industriels eux-mêmes et soumise à une évaluation par les agences nationales et européennes qui sont responsables de la mise en œuvre de ces réglementations (en France, l'ANSES<sup>2</sup>, en Europe, l'EFSA<sup>3</sup> et respectivement l'ECHA<sup>4</sup>).

L'accès à ces informations soumises par les industriels et analysées par les agences est essentiel pour s'assurer de la meilleure qualité de l'évaluation de ces risques. Les conséquences des évaluations du risque chimique touchent potentiellement des parties importantes de la population, car de nombreuses substances chimiques sont présentes dans nos vies. Il est donc important d'être capable d'assurer, par une veille collective, que ces évaluations soient réalisées de la meilleure manière possible et sur la base de données et méthodes scientifiques vérifiables.

L'accès à l'information est fondé sur des principes généraux de transparence et de responsabilité des administrations de manière à faciliter la participation du public au processus démocratique et au contrôle des activités qui les concernent directement. Limiter l'accès à l'information revient à donner le pouvoir à certains acteurs d'influencer ces évaluations et pas à d'autres. Des questions de contrôle démocratique, d'équité et de justice évidentes se posent si l'exercice de ce pouvoir est d'une part donné aux acteurs industriels qui deviennent juges et parties (leur activité doit être régulée sur la base des informations qu'ils produisent eux-mêmes) et est d'autre part rendu difficile voire refusé aux acteurs de la société civile qui peuvent subir les effets des substances chimiques. Malheureusement aujourd'hui, différents facteurs restreignent l'effectivité du droit à l'information environnementale sur les risques chimiques et facilitent dans certains cas une telle injustice :

- l'éclatement et le manque de lisibilité des textes encadrant cet accès à l'information,
- les limitations juridiques au principe de liberté d'information qui ont été intégrés dans ces mêmes textes afin de défendre les intérêts des industriels,
- les réticences administratives et la difficulté pratique des procédures et des recours,
- et enfin les limitations pratiques à la compréhension et à l'utilité des données.

### **1. L'éclatement et le manque de lisibilité des textes**

Les textes juridiques encadrant l'accès à l'information sur le risque chimique proviennent de trois sources<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° [1107/2009](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques pour les pesticides et Règlement (CE) n° [1907/2006](#) du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH pour *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*) pour les substances chimiques industrielles.

<sup>2</sup> Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail

<sup>3</sup> Autorité Européenne de Sécurité des Aliments

<sup>4</sup> Agence Européenne des Produits Chimiques

<sup>5</sup> La Convention de Tromsø du 18 juin 2009 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, la convention d'[Aarhus](#) du 25 juin 1998 sur l'[accès à l'information](#), la [participation](#) du public au processus [décisionnel](#) et l'accès à la justice en matière d'[environnement](#); REACH, le règlement européen sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques et le règlement sur la mise sur le

:

- les législations internationales et européennes en matière d'accès aux informations du secteur public, aux documents administratifs et aux données publiques,
- les lois pour la liberté d'information, et
- les réglementations spécifiques à l'environnement.

La multiplicité et la diversité des sources juridiques, ainsi que le manque de lisibilité des textes<sup>6</sup>, renforcent la difficulté à accéder à l'information en matière de risque chimique. L'accès à l'information environnementale commence par l'accès à l'information juridique et par la faisabilité des procédures administratives de demande d'accès à l'information. Il est difficile pour un citoyen lambda et même pour une association spécialisée de savoir quelles sont les informations concernant les risques chimiques auxquelles il/elle a le droit d'accéder. Pour le savoir, et pour comprendre les procédures, il/elle a besoin de vraies compétences à la fois juridiques et en matière de risques chimiques. Il/elle doit savoir chercher les textes de loi, isoler les articles lui donnant le droit d'accéder à des informations, les comprendre et en apprécier les limites, savoir identifier les structures responsables, comprendre quels sont les moyens juridiques qui sont à sa disposition au cas où sa demande n'est pas satisfaite... Même si, en France, les agences doivent nommer des personnes chargées de répondre aux interrogations du public<sup>7</sup>, dans la pratique il est très difficile d'identifier ces personnes et la demande circule de service en service. L'expérience montre que, si les droits d'accès à l'information environnementale existent en théorie, leur exercice effectif n'est pas facilité en pratique, voire demande une grande persévérance de la part du demandeur.

## **2. Des limitations juridiques**

Une fois que le citoyen ou l'association a réussi à accéder à l'information juridique et à remplir la procédure administrative, l'administration a la possibilité de refuser l'accès à l'information, pour diverses raisons. En effet, tous les textes régissant les demandes d'accès à l'information prévoient des limitations au principe général de liberté d'accès et de réutilisation des documents administratifs en général et de l'information environnementale en particulier<sup>8</sup>.

Le principe général est celui de l'accès le plus large à l'information, qui doit être « réellement accessible »<sup>9</sup>. Cependant, ce droit peut se voir refusé par l'administration, principalement pour deux raisons substantielles (au-delà des raisons formelles, comme les demandes formulées de manière trop générale) : la confidentialité des données, et le secret commercial. Ces limitations ont été introduites dans la loi afin de protéger les intérêts économiques des industries. Les textes précisent toutefois que ces exceptions au principe de libre accès à l'information doivent être interprétées de manière restrictive<sup>10</sup> et

---

marché des produits phytopharmaceutique (*op cit* pour les deux règlements); la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 [concernant la réutilisation des informations du secteur public](#), Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, [l'article 124-4 du Code de l'environnement en France](#).

<sup>6</sup> Notamment le règlement REACH qui fait 234 pages, et plus de 800 avec les annexes.

<sup>7</sup> Ministère de l'Ecologie, Le portail des informations environnementales des services publics. Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur l'accès à l'information environnementale sans avoir jamais osé le demander. URL :

<http://www.toutsurlenvironnement.fr/>

<sup>8</sup> Article 3 de la convention de Tromsø, article 4 al. 3 et 4 de la convention d'Aarhus, article 4 de la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, article 1 de la directive sur la réutilisation des informations du secteur public.

<sup>9</sup> Article 5, §2, al. 1<sup>er</sup> de la convention d'Aarhus.

<sup>10</sup> Article 4 de la convention d'Aarhus et de la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

les demandes traitées dans des délais raisonnables<sup>11</sup>.

L'invocation de la confidentialité et du secret industriel permet certes aux entreprises de protéger leurs intérêts commerciaux, mais si l'appréciation de ces notions est discrétionnaire, elle favorise des abus au détriment de l'intérêt public. Il semble difficile d'évaluer avec justesse et honnêteté comment une information sur un risque sanitaire ou médical peut constituer une menace pour une position sur un marché. Pourtant, les entreprises ont la faculté d'argumenter que la remise de l'information demandée sur le risque nécessite la transmission de la formule et des usages. De plus, la propriété intellectuelle peut être invoquée comme limitation au principe de libre accès. On comprend mal cette disposition puisque la propriété intellectuelle se traduit par un brevet, qui constitue une information publiée.

Dans la pratique, le personnel des agences confronté à une demande d'accès à l'information peut se tourner vers les industries pour interpréter l'application de ces limitations juridiques, et les entreprises se retrouvent encore une fois juge et partie. Dans certains cas, lorsque des informations ont été transmises aux demandeurs (associatifs), certains détails tels que le nom du laboratoire ayant réalisé l'étude ou les noms des rédacteurs du rapport ont été noircies, alors qu'on peut se demander en quoi cette information porterait un enjeu commercial pour l'entreprise ou aurait un lien avec la propriété intellectuelle.

Si les rapports d'évaluation du risque, qui font la synthèse et qui commentent les études originales, sont de plus en plus accessibles au niveau européen, notamment auprès de l'EFSA et, sous une forme synthétique, auprès de l'ECHA, un des problèmes les plus importants aujourd'hui est l'accès aux données originales, aux études primaires. En effet, si les entreprises peuvent mettre à disposition des résumés de leurs études ou en extraient des résultats, une évaluation de la qualité de ce travail ne peut pas être faite sans connaître l'ensemble d'une étude. A présent, l'accès aux études complètes est généralement impossible, et ceci d'autant plus lorsqu'il s'agit de substances controversées.

La difficulté d'accès à l'information ne se limite d'ailleurs pas à l'obtention des études primaires. Certaines associations se sont vues ainsi l'accès refusé même à des résumés d'études. Le refus faisait suite à la demande des entreprises auprès de l'agence sanitaire (en l'occurrence, l'AFSSA<sup>12</sup>) qui détenaient ces documents. Dans une autre situation, l'AFSSA a refusé l'accès à des documents d'évaluation du risque contrairement à l'avis de la CADA, sous prétexte que l'ordre public aurait pu être affecté et que le sujet était sensible. Les procédures qui permettent le recours contre des décisions de refus d'accès sont compliquées pour le requérant, car elles impliquent le recours à la CADA puis une présentation devant des tribunaux, raison suffisante pour décourager de telles démarches.

### **3. Des limitations pratiques à la réutilisation des données originales**

Après les limitations d'ordre juridique, on trouve également des limitations d'ordre pratique à la réutilisation des données. L'accès à l'information peut s'effectuer de manière active suite à une demande, et les textes prévoient que l'information sera délivrée dans le format du choix du demandeur<sup>13</sup>, à la condition que ce format ne soit pas déraisonnable. Il serait utile de mieux définir les formats, en s'appuyant par exemple sur les travaux du mouvement des données ouvertes.

L'information peut également être obtenue de manière passive, dans des bases de données mises à la disposition du public comme celles prévues par le règlement Reach.

Le choix de formats techniques ouverts, dès la production de l'information par les entreprises et les administrations, rendra possible des croisements de données. Il convient de mieux définir ces modalités

---

<sup>11</sup> Article 5 de la convention de Tromsø.

<sup>12</sup> Agence française de sécurité sanitaire des aliments, qui depuis juillet 2010 a été incluse dans l'ANSES.

<sup>13</sup> Article 4.b de la Convention d'Aarhus, article 6 de la Convention de Tromsø.

techniques de délivrance de l'information, et en vue de permettre une réelle effectivité du processus, d'accompagner les résultats des données brutes expérimentales. En effet, les informations doivent pouvoir être vérifiées par le demandeur, dans une démarche reflétant le processus scientifique selon lequel la recherche obtient, valide et discute des résultats.

Si parfois l'information est disponible sur internet sans qu'il soit nécessaire de demander l'accès à l'information, elle n'est pas réellement utile pour des personnes n'ayant pas des compétences très poussées, scientifiques et dans la sphère d'application des réglementations du risque concerné. L'intelligibilité du langage permettra la compréhension par tous les requérants, individuels et associatifs. L'austérité de certaines interfaces de mise à disposition d'information sur les risques chimiques et le manque de mise en perspective avec la vie courante des citoyens européens restreignent l'intérêt de l'information, même lorsqu'elle est disponible. En conséquence, ces informations restent difficilement utilisables, notamment s'il s'agit d'utiliser cette information dans les choix quotidiens de consommation. Il serait donc utile de disposer des données originales et études primaires et de pouvoir produire des représentations ou des visualisations à partir des données primaires qui seraient compréhensibles par le public.