

mations complémentaires, voire des modifications, lors de la présentation du rapport par l'exploitant, il serait préférable que le dossier soit remis à chaque membre de la Commission au minimum trois semaines avant la réunion de la CLIS. Malheureusement, ce rapport ne vous sera remis que peu de temps avant la réunion, et parfois le jour même. Entre les réunions, il n'y a pas de communication d'informations. Il est essentiel que l'exploitant ne se contente pas de remettre ce rapport le jour de la réunion. La CLIS devant être un lieu de discussion du dossier, il faut donner à ses membres les moyens d'exercer convenablement leur surveillance. On oublie trop souvent le S de CLIS. Si on ne vous donne pas les moyens d'exercer votre mission, il n'est pas utile que vous participiez à ces réunions : boycottez-les et menacez de prévenir la presse ! Il est possible aussi, lors de la création d'une CLIS, de conditionner votre présence à la remise du rapport dans des délais raisonnables que vous établirez. Vous pouvez exercer cette pression lors de la rédaction du règlement intérieur ou de l'arrêté préfectoral de création d'une CLIS.

Outre la présentation de ce rapport par l'exploitant, les résultats des analyses faites par un laboratoire sur les effluents liquides et gazeux sont communiqués et discutés au sein de la CLIS. L'industriel est tenu d'expliquer ces résultats et d'exposer les projets « d'amélioration ».

Le deuxième intérêt de participer à une CLIS est financier. L'article L 125-1 prévoit deux choses. D'une part, il est possible de demander à la CLIS d'effectuer des analyses lorsque ses membres le jugent nécessaire. D'autre part, la CLIS a un mode de financement tripartite : Etat, collectivités locales, exploitant. Il faut profiter de ce mode de financement pour faire des analyses qui sont trop chères pour une petite association. Ainsi, elles seront exclusivement à la charge de la CLIS. Nous formulons les mêmes conseils que ci-dessus si vous vous opposez à un refus de la CLIS.

Le droit à l'information du public en matière de déchets trouve encore à s'exercer lors des procédures de consultation ou de recueil d'avis telles les enquêtes publiques (10). La procédure d'enquête publique précède en général la prise de décision par l'administration. Cette procédure ne sert qu'à informer le public et recueillir ses appréciations et non, comme la loi le préconise, à faire participer le public à l'élaboration de la décision. Composée de trois étapes, elle s'étale en général sur une durée d'un mois qui peut être prolongée. Tout d'abord, le public est informé de l'imminence de l'enquête publique quinze jours au moins avant son ouverture. Il est ensuite informé sur la réalisation projetée. Enfin, le public consigne ses observations dans un registre mis à sa disposition. L'anonymat est possible, mais l'indication des nom et signature est plus crédible. Les observations sont déposées directement sur le registre, mais peuvent aussi être adressées par courrier. Cette procédure est conduite par un commissaire enquêteur qui dispose de certains pouvoirs, notamment celui d'organiser une réunion d'information avec le public en présence du maître d'ouvrage.

« S'il est indispensable de participer pour faire évoluer les choses, il faut garder un point de vue critique sur la procédure même de l'enquête publique qui a pour but principal de légitimer un projet déjà décidé ou accepté en fait par l'administration (...) » (11). Au vu de l'enquête, le commissaire enquêteur est chargé d'émettre son avis personnel, et n'est en aucun cas tenu par la majorité des observations exprimées. Il est donc important de discuter avec le commissaire enquêteur sur le bien fondé du projet : il pourra peut-être vous suivre, et des conclusions défavorables, même si elles n'emportent pas l'abandon du projet, ont une forte valeur symbolique et permettent d'obtenir plus facilement devant le juge administratif le sursis à exécution ou l'annulation de la décision. Il peut également obtenir des documents complémentaires auprès du maître d'ouvrage. Ainsi, on peut lui demander de rajouter au dossier le contrat de délégation de service public, etc. Le commissaire enquêteur peut donner droit à votre demande ou pas.

Même si votre participation n'a pas forcément d'impact sur ses conclusions ou sur la suite donnée au projet, elle vous permet d'avoir accès à l'intégralité du dossier présenté par l'exploitant à l'administration. « Celui-ci comporte un certain nombre de documents qui vont situer et décrire le projet et évaluer son coût. Une étude d'impact sur l'environnement est incluse dans le dossier (...). On doit également trouver la liste des textes réglementaires et législatifs qui régissent le projet en cause, ce qui est très important à relever, notamment pour comprendre le déroulement de la procédure et vérifier la légalité du projet » (11). Il est possible de demander des copies du dossier,

à la mairie ou directement auprès du maître d'ouvrage. Mais s'agissant d'un document préparatoire, la communication de copies est une simple faculté, pas une obligation, sauf au bénéfice des associations agréées et à leur frais.

Le plus important est de collecter le maximum de données, peu importe où et comment. Les moyens qui ont été exposés ne sont que des pistes. Il existe bien d'autres possibilités pour obtenir de l'information. Au sein du CNIID, notre but est de vous en fournir, contactez-nous.

- (1) Convention d'Aarhus, 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, éd. Nations Unies, 1999. ECE/CEP/43 et <http://www.unep.org>
 - (2) Loi de ratification de la convention d'Aarhus du 28 février 2002 et son décret de publication en date du 12 septembre 2002.
 - (3) Article 2 de la Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs modifiée par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 et par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 sur les relations entre les citoyens et l'administration, n°2000-321, JO, 13 avril 2000, p.5646.
 - (4) *Résistez*, Emmanuel Husenet, Villages Editions, 2002.
 - (5) *Guide de l'accès aux documents administratifs*, La documentation Française, 3^e édition, 1997 et <http://www.cada.fr/>
 - (6) Cf. La procédure d'accès aux documents administratifs, p 5.
 - (7) *Bilan et analyse de la mise en place des CLIS*, France Nature Environnement, rapport final, décembre 97.
 - (8) Article 5 du Décret n 93-1410 du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets prévues à l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975, JO du 31 décembre 1993.
 - (9) Bulletin officiel du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 4/02/2000, p 70-71.
 - (10) Article L 123-1 et suivants du Code de l'environnement, décret du 23 avril 1985 qui comporte en annexe une liste non exhaustive des opérations soumises à de telles enquêtes publiques.
 - (11) *Protection de l'environnement : guide juridique à l'usage des associations*, Xavier Braud, Editions Yves Michel, 2002.
- Pour trouver l'intégralité des textes de loi : <http://legifrance.gouv.fr>

OURS



Écrit par Laure Nicolas, édité par le Centre national d'information indépendante sur les déchets (CNIID), 21 rue Alexandre Dumas, 75011 Paris, tél. 01 55 78 28 60, fax : 01 55 78 28 61, e-mail : info@cniid.org, site internet : www.cniid.org Imprimé sur papier recyclé par Imprimerie Bambel ; dessin : T. Marciano et P. Matthews ; photo : APPEL Merci aux membres de la Coordination Juillet 2004.



L'accès à l'information en matière de déchets

ACCÉDER à l'information est essentiel aussi bien pour développer un argumentaire devant les différents acteurs du projet d'implantation ou d'extension d'une unité de traitement de déchets (élus locaux, préfet, exploitant, médias...) que pour constituer un dossier juridique. Pourtant, obtenir de l'information est un véritable parcours du combattant. La population ne connaît pas forcément ses droits en la matière et les administrations et les collectivités locales se montrent abusivement réticentes à communiquer leurs documents administratifs.

La déclaration de Rio indique dans son dixième principe que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qu'il convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques (...). Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci (...) ». Cette reconnaissance s'est confirmée au niveau européen avec la Directive du conseil des communautés européennes (90/313/CEE) du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, qui reconnaît pour l'ensemble de l'Union Européenne les droits procéduraux à l'environnement.

Récemment, une convention internationale sur l'accès à l'information et la participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement a été adoptée (1). La convention d'Aarhus a été signée notamment par l'Union européenne. En vue de sa ratification, le parlement européen et le conseil ont adopté une nouvelle directive. Cette Directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui est entrée en vigueur le 14/02/2003, étend le niveau d'accès à l'information prévu dans la Directive 90/313/CE et abroge cette dernière à partir du 14 février 2005. Ainsi, les Etats membres, dont la France qui a aussi ratifié la convention, devront transposer cette directive dans leur droit avant cette date (2). Passé ce délai, un particulier pourra invoquer cette directive directement devant les tribunaux.

Ainsi, un droit d'accès à l'information est reconnu à tous les niveaux : international, européen et même national. En effet, depuis la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, les administrés ont droit à la communication des documents administratifs dans des conditions très simples et sous le contrôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Un document administratif est, en principe, un document qui émane de l'administration ou qui est détenu par l'administration. Toutefois des documents émanant de personnes privées peuvent être des documents administratifs, donc communicables dans deux cas :
- Si les documents émanant d'une personne privée sont inclus dans un dossier remis à l'administration. En principe l'ensemble du

Adhésion CNIID

nom

adresse



adhésion "mini" 3€ /mois

adhésion 7€ /mois

adhésion "maxi" 20€ /mois

site

signature

dossier est communicable. Y sont assimilés tous les documents spécialement élaborés pour l'administration comme le dossier de demande d'autorisation pour une installation classée, les pièces fournies par le demandeur d'un permis de construire, etc.

- Si la personne privée est en charge d'une mission de service public : leurs documents n'en restent pas moins administratifs. Par exemple : les documents relatifs au contrôle des déchets d'une usine d'incinération exploitée pour le compte d'une commune par une société privée, les documents afférents aux travaux de drainage et de traitement des lixiviats d'une décharge, etc.

Comme pour les organismes publics, seuls sont communicables les documents liés à l'exécution de la mission de service public exercée par l'organisme privé, à l'exclusion des autres documents qu'il détient ou élabore.

La définition du document administratif donnée par la loi n'impose aucune condition de forme. Tous les écrits, les enregistrements ou informations automatisées doivent être communiqués. Cette énumération n'apparaît pas limitative, et la jurisprudence de la CADA, confirmée par celle des juridictions administratives, a permis de regarder comme communicables des documents qui revêtaient une forme non prévue par la loi. La CADA a considéré que le caractère communicable d'un dossier devait s'étendre à toutes sortes de pièces qui peuvent le constituer, tels des factures, des devis, des contrats, des registres d'enquête. La jurisprudence y ajoute les courriers comme les échanges de lettres entre administrations.

Si la loi du 17 juillet 1978 définit très largement le droit d'accès aux documents administratifs quant à la nature des documents qui peuvent être demandés, à la qualité des personnes qui formulent une demande et au nombre des administrations soumises à l'obligation de communiquer leurs documents administratifs, elle a cependant prévu que, dans un certain nombre de cas, l'administration puisse refuser d'accéder à une demande de communication.



> Lorsque vous obtenez de l'information, soyez vigilant et vérifiez sa véracité. Des organismes officiels peuvent manipuler les chiffres.

La loi exclut de la communication un certain nombre de documents définis à l'article 1er alinéa 3 : les avis du Conseil d'état et des juridictions administratives, certains documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, etc.

Seule la communication d'un document existant peut être exigée (3). « *Cependant, il est parfois difficile d'obtenir la preuve de l'existence de certains documents administratifs, et à plus forte raison si l'administration vous répond que ce document est inexistant dans le but d'éviter de vous le communiquer* » (4). En règle générale, lorsqu'une demande vise la communication d'un document dont l'administration nie l'existence, la CADA, comme le juge, en prend acte et ne pourra donner suite aux prétentions du demandeur. En outre, le juge a considéré que l'administration n'est pas tenue de faire des recherches en vue de collecter les documents nécessaires lorsqu'elle est saisie d'une demande tendant à la communication d'un dossier qui n'existe pas en tant que tel.

Par ailleurs, un document n'est communicable que sous sa forme définitive. Ainsi, les documents inachevés ne sont pas communicables, pas plus que les documents préparatoires à une décision administrative (3). La CADA diffère sa communication dans le temps, en la subordonnant à l'intervention de la décision qu'ils préparent. Ainsi, si l'étude d'impact est consultable pendant l'enquête publique, elle n'est communicable qu'une fois l'autorisation accordée.

En effet, « *la commission a opéré un découpage systématique en plusieurs phases intermédiaires ponctuées de décisions, autorisant la communication de parties du dossier avant l'intervention finale. La poursuite par une communauté de communes d'un projet d'installation d'une unité de traitement suscite la production de très nombreux documents administratifs. Leur communicabilité variera, pour l'essentiel, au cours du temps et au gré de la procédure d'enquête publique, entre deux situations extrêmes* » (5). La CADA rejettera une demande visant une des pièces du dossier d'enquête publique lorsque cette dernière est en cours. L'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation marque le retour à l'application pleine et entière de la loi de 1978. Deviennent communicables non seulement les éléments constitutifs du dossier mais également les éléments nouveaux que l'enquête publique leur a adjoints.

Il en est de même dans le domaine contractuel. Les documents tels qu'ils existent avant l'intervention de l'accord seront souvent considérés comme inachevés. Mais à la fin de la procédure de négociation d'un marché public, les documents qui ont jalonné cette procédure deviennent communicables.

L'article 6 de la loi énonce certains secrets justifiant l'absence de droit à communication. Le secret qui vous sera le plus souvent opposé sera le fameux secret industriel et commercial. Que recouvre-t-il ? Cette notion n'a jamais fait l'objet d'une définition juridique. La Commission, dans ces conditions, procède au cas par cas et précise dans quelle mesure tout ou partie d'un document peut être soustrait à l'obligation de communiquer. En effet, les exceptions apportées à une règle de portée générale doivent s'interpréter de manière restrictive. C'est ainsi que la CADA peut estimer que seules quelques mentions doivent être soustraites à la communication, en raison de l'atteinte que leur divulgation porterait à l'un des secrets protégés par la loi. Il résulte de cette approche que le document est communicable sous réserve que ces mentions soient préalablement occultées. Il arrive parfois que l'ampleur des passages à occulter soit telle qu'elle priverait de sens le document. En pareil cas, la CADA conclut à la non-communication du document. Pour l'essentiel, le secret en matière industrielle et commerciale recouvre trois catégories de données :

- le secret des procédés : il s'agit des informations qui permettent de connaître les techniques de fabrication ou le contenu des activités de recherche-développement des entreprises ;
- le secret des informations économiques et financières : ces informations ont trait à la situation économique et financière de l'entreprise, à sa santé financière ou à l'état de son crédit ;
- le secret des stratégies commerciales : entrent dans cette catégorie des informations sur le prix et les pratiques commerciales.

Depuis la loi de 2000, les documents « *portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommé désignée ou facilement identifiable* », ainsi que ceux « *faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice* » ne sont communicables qu'à l'intéressé. La CADA n'applique la notion de document à caractère nominatif qu'à des documents portant sur des personnes physiques. Un exploitant d'une unité de traitement des déchets ne pourra donc pas invoquer ces motifs de refus. Les documents portant une appréciation sur le fonctionnement d'une personne morale, qu'elle soit de droit privé ou public, apparaissent comme des documents communicables.

À partir du moment où vous savez quel document vous pouvez demander, il faut vous adresser en premier lieu à l'administration qui le détient. Si celle-ci vous oppose un refus, vous devez saisir la CADA. Par la suite, si l'intervention de la CADA ne suffit pas ou ne vous satisfait pas, vous pourrez alors en dernier recours saisir le juge administratif (6).



Le législateur a prévu un droit d'accès spécifique pour les informations environnementales. L'article L 124-1 du Code de l'environnement en prévoit les modalités d'accès, qui ne se substituent pas au régime général de communication prévu par la loi de 1978. Il a été seulement rajouté deux autres motifs de refus. « *L'autorité peut refuser de communiquer une information (...) dont la (...) la communication porterait atteinte :*
1- *A l'environnement auquel elle se rapporte ;*
2- *Aux intérêts d'un tiers qui a fourni l'information demandée sans y avoir été contraint par une disposition législative, réglementaire ou par un acte d'une autorité administrative, et qui ne consent pas à sa divulgation* ».

L'article L125-1 du Code de l'environnement prévoit quant à lui un régime particulier en matière d'accès à l'information concernant les déchets. L'exercice de ce droit à l'information en matière de déchet a été précisé par le décret n° 93-1410 du 29 décembre 1993. Ce droit repose sur l'obligation de rédaction de documents d'information et de constitution de Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS). Le législateur a précisé le contenu des documents qui doivent être élaborés et les modalités de leur mise à disposition. Chaque acteur concerné par la gestion des déchets doit établir un document : les exploitants d'installations de traitement de déchets établissent un dossier avec une mise à jour annuelle ; les communes ou leurs groupements établissent un document précisant, en les actualisant périodiquement, l'ensemble des données concernant la gestion des déchets ménagers ainsi que celle des autres déchets générés sur le territoire concerné ; les préfets de département tiennent à jour un document de synthèse présentant les données de gestion des flux de déchets, les décisions administratives arrêtées au cours de l'année en ce domaine, l'état actualisé de la résorption des décharges non conformes ou sauvages et des mesures prises ou à venir.

La Commission locale d'information et de surveillance est une instance de concertation ayant pour but d'informer le public très en amont du projet sur sa nature, ses effets sur la santé et l'environnement puis de permettre un suivi régulier de son activité dès lors que cette

> *Est-ce que la CLIS de Lunel Viel surveille les fumées noires de son incinérateur ? Comme en témoigne M. Sarazin (Appel), il n'y a pas que l'incinérateur qui est victime de dysfonctionnements : « Depuis 1999 nous nous réunissons au sein de la CLIS, une fois par an, durant toute une matinée à 34 participants et nous n'avons pas le droit d'avoir le moindre compte-rendu... Par contre nous savons que l'exploitant montre des comptes-rendus flatteurs aux visiteurs politiques de l'usine qui ne demandent qu'à être convaincus de la perfection de la surveillance ».*

dernière aura été autorisée. En réalité, le bilan sur l'activité des CLIS montre que l'esprit de la loi n'est pas du tout respecté. Une enquête réalisée auprès des préfets en 1997 indique que le nombre de CLIS est très faible comparé à celui des installations de traitement des seuls déchets ménagers : pour 1297 installations selon l'ADEME, il n'existe que 165 CLIS (7). Devant ce laxisme de l'administration, il vous faut savoir quelles sont les conditions de création d'une CLIS.

La loi crée une distinction entre deux régimes (8). Les préfets sont tenus de créer une CLIS :

- pour tout centre collectif de stockage qui reçoit ou est destiné à recevoir des déchets ultimes ou des déchets industriels spéciaux mentionnés à l'article 2-1 de la Loi du 15 juillet 1975 ; ceci signifie que désormais toutes les décharges doivent posséder une CLIS ;
 - lorsque la demande lui en est faite par l'une des communes situées dans le périmètre de l'enquête publique.
- Dans d'autres cas, c'est seulement une possibilité. Les préfets peuvent, par arrêté, créer pour chaque installation de traitement de déchets soumise à autorisation ainsi que pour tout projet d'une telle installation une CLIS.

La circulaire du ministère de l'environnement du 15 juillet 1999 non publiée adressée aux préfets rappelle les hypothèses dans lesquelles les CLIS peuvent ou doivent être créées. Leur mise en place est possible quel que soit le type de déchets traités, le nom du traitement, le statut de l'exploitant ou de l'installation, dès lors que l'installation est ou sera soumise au régime de l'autorisation de loi du 19 juillet 1976. Deux circulaires du bulletin officiel du ministère de l'environnement confirment que les usines d'équarrissage et les centres de collecte de déchets animaux peuvent bénéficier de CLIS (9).

Quelles sont les démarches à effectuer pour obtenir sa mise en place ? Vous pouvez dès l'enquête publique inscrire sur le registre du commissaire enquêteur la demande de création d'une CLIS. Si vous n'avez pas pu intervenir en amont, il faut dans un premier temps écrire au maire de la commune où est implan-

té le site avec copie du courrier au préfet. Si le maire n'a pas donné suite à cette demande, vous pouvez adresser un courrier au préfet. Vous n'êtes pas obligé d'attendre l'arrêté d'autorisation d'exploitation pour effectuer cette démarche. Si le préfet refuse ou si au bout de deux mois vous n'avez pas de réponse, vous pouvez attaquer son refus devant le Tribunal administratif (TA). Il n'y a eu aucun contentieux de ce genre à ce jour.

Mais même lorsqu'elle est créée, on constate de graves dysfonctionnements. La CLIS doit se réunir au moins une fois dans l'année pour la présentation du rapport annuel de l'exploitant. Ce minimum légal est rarement respecté. Que faire dans ce cas ? L'article 7 du Décret n° 93-1410 prévoit deux modes de convocation : soit par son président, soit à la demande de la moitié de ses membres. Il ne vous reste plus qu'à convaincre cette moitié. Mission impossible ! Dans ce cas, vous écrivez une lettre au préfet pour lui demander de réunir la CLIS. Puis vous attaquez son refus devant le TA : refus explicite par l'envoi d'une lettre, ou refus implicite par le silence gardé pendant plus de deux mois. Mais la meilleure solution est d'agir en amont. Il faut exiger d'inscrire dans le règlement intérieur et dans l'arrêté préfectoral de création de la CLIS la périodicité des réunions, 3 réunions par an par exemple.

Malgré ces critiques, la CLIS est un endroit où il est possible de récupérer des informations et de les discuter. Il ne faut y participer que dans cette optique-là. L'exploitant doit remettre aux membres de la CLIS un rapport annuel dont la composition est précisée à l'article 2 du Décret n° 93-1410. On notera que l'exploitant doit présenter entre autres dans ce rapport « *la quantité et la composition mentionnées dans l'arrêté d'autorisation d'une part, et réellement constatées d'autre part, des gaz et des matières rejetées dans l'air et dans l'eau ainsi que, en cas de changement notable des modalités de fonctionnement de l'installation, les évolutions prévisibles de la nature de ces rejets pour l'année en cours* ». Afin que chacun puisse l'étudier et demander des infor-

CNIID

J'autorise l'établissement teneur de mon compte à prélever sur ce dernier le montant indiqué au recto (le 5 de chaque mois). Je peux faire cesser mon prélèvement à tout moment par simple lettre au CNIID. 60 de mon don est déductible de mes impôts. Je recevrai un reçu fiscal en début d'année. CNIID Infos chaque trimestre. Pour même prix, je choisis l'adhésion simple ou l'adhésion couple. Je joins un RIB.

mon e-mail

CNIID, 21 rue Alexandre Dumas
75011 Paris

n° national d'émetteur : 43 57 15 - réf. lib.