

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le cadre européen de l'information environnementale

Knockaert, Manon; Michel, Alejandra

*Published in:*

Numérique et développement durable

*Publication date:*

2023

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Knockaert, M & Michel, A 2023, Le cadre européen de l'information environnementale: à la croisée des enjeux démocratiques, sociétaux et économiques. dans *Numérique et développement durable : obstacles et opportunités pour le droit : de la transition numérique à la transition écologique*. Collection du CRIDS, numéro 54, Larcier , Bruxelles, pp. 369-404.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# CHAPITRE 11

## Le cadre européen de l'information environnementale : à la croisée des enjeux démocratiques, sociétaux et économiques<sup>1</sup>

**Manon KNOCKAERT**

*Chercheuse senior au CRIDS/NaDI, Université de Namur  
Responsable de l'Unité « Vie privée et protection des données »*

et

**Alejandra MICHEL**

*Chercheuse senior au CRIDS/NaDI, Université de Namur  
Responsable de l'Unité « Médias »*

### Introduction

**1. Démocratie et information environnementale.** Dans de nombreux domaines, l'information est essentielle à l'exercice des droits et des devoirs du citoyen. Elle joue par ailleurs un rôle prépondérant dans l'effectivité des libertés fondamentales.

La sphère environnementale n'échappe pas à ce constat. En effet, le dixième principe de la déclaration de Rio sur l'environnement et

---

<sup>1</sup> Cette publication a été réalisée avec le soutien financier du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 dans le cadre de la convention de subvention n° 958339 (DENiM) et du projet d'excellence de la cybersécurité dans le cadre du plan de la Région wallonne (CyberWal) : Cyberexcellence financé par le Service Public de Wallonie sous la convention n° 2110186. La publication ne reflète que l'opinion des autrices et la Commission européenne et la Région wallonne ne peuvent être tenues responsables de l'usage qui en serait fait.

le développement soulignait déjà en 1992 que « chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques [...] [et] les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à sa disposition »<sup>2</sup>. Dans la foulée, plaidant pour une plus grande transparence au sein des administrations publiques, la Convention d'Aarhus a consacré un droit d'accès à l'information environnementale<sup>3</sup>.

Dans cette optique, l'information peut alors être perçue comme un véritable outil de développement durable nécessaire à l'évaluation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement. Jean Baril souligne, à cet égard, l'apparition d'une nouvelle tendance en matière de gouvernance environnementale qu'il qualifie de « *regulation by revelation* »<sup>4</sup>.

**2. Intérêt socioéconomique de la donnée environnementale.** Aux yeux du législateur de l'Union européenne, l'information environnementale possède également un fort potentiel socioéconomique. La stimulation de l'innovation numérique réside au cœur des récentes initiatives en matière de réutilisation des données. Dans ce cadre, permettre un plus large accès aux données environnementales encourage à la fois le développement de nouvelles applications et la création de produits et de services novateurs<sup>5</sup>.

**3. Plan de la contribution.** La présente contribution s'intéresse au cadre européen applicable au partage de l'information environnementale du secteur public vers le secteur privé et le citoyen. Dans un premier temps, du côté du Conseil de l'Europe, nous nous intéressons à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaissant un

<sup>2</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le Développement 3-14 juin 1992, A/Conf.151/26, 12 août 1992, principe 10.

<sup>3</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, approuvée par la loi du 17 décembre 2002, *M.B.*, 24 avril 2003, p. 22128 (ci-après « Convention d'Aarhus ») ; décision (CE) 2005/370 du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *J.O.*, L 124, 15 mai 2005.

<sup>4</sup> J. BARIL, « Droit d'accès à l'information environnementale : pierre d'assise du développement durable », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 6, novembre 2009, disponible sur <https://journals.openedition.org/vertigo/8931>, pp. 1 et 2.

<sup>5</sup> Directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.*, L 172, 16 juin 2019 (ci-après « directive (UE) 2019/1024 »), art. 1 et consid. 3, 8, 10 à 14, 66 et 70.

droit à l'information sur l'environnement au regard des articles 8, 2 et 10 de la Convention (section 1). Dans un deuxième temps, nous analysons les interventions – tant horizontales que sectorielles – du législateur de l'Union relatives à l'accès et à la réutilisation des données environnementales (section 2). Notons par ailleurs que, dans notre propos, les notions d'« information » et de « donnée » sont employées de manière interchangeable<sup>6</sup>.

## SECTION 1. L'information environnementale et l'œuvre prétorienne de la Cour européenne des droits de l'homme

**4. L'accès à l'information environnementale et le Conseil de l'Europe.** Depuis plus de vingt-cinq ans, les juges strasbourgeois insistent sur l'importance, pour le citoyen, d'accéder à l'information environnementale<sup>7</sup>. La présente section est l'occasion de s'intéresser à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. Dans un premier temps, nous nous penchons sur les développements relatifs aux articles 8 (droit au respect de la vie privée) et 2 (droit à la vie) (§ 1). Dans un second temps, nous abordons les analyses plus récentes de la Cour dégagées sur le terrain de l'article 10 (liberté d'expression) et qui reconnaissent aux chiens de garde de la démocratie un droit d'accès à l'information environnementale (§ 2).

<sup>6</sup> Pour davantage de précisions sur ces notions, voy. la contribution de Marie-Sophie DE CLIPPELE dans le présent ouvrage. Pour une définition de l'« information environnementale », voy. *infra*, n<sup>os</sup> 25 et 26.

<sup>7</sup> Cette considération rejoint l'objectif de développement durable n<sup>o</sup> 16 (« Paix, justice et institutions efficaces ») et, plus précisément, la cible 10 : « garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux ».

## § 1. – L'accès à l'information environnementale en tant que garantie procédurale assurant l'effectivité du droit au respect de la vie privée et du droit à la vie

5. **Intérêt personnel.** Étonnamment, ce n'est pas sur le terrain de l'article 10 que la Cour de Strasbourg a, dans un premier temps, développé sa jurisprudence relative à l'information environnementale. En la matière, le droit d'accès a trouvé une première assise dans le volet procédural des articles 8 et 2 reconnaissant respectivement les droits au respect de la vie privée et à la vie. Dans une telle optique, seules les personnes affectées peuvent prétendre à un accès à l'information environnementale<sup>8</sup>.

### a) L'arrêt *Guerra* : la reconnaissance d'un devoir d'information du citoyen en matière environnementale au titre des obligations positives de l'État sur le terrain de l'article 8 de la Convention

6. **L'information en tant que garantie procédurale du droit au respect de la vie privée.** Après avoir mis l'accent sur le lien existant entre les atteintes environnementales et le droit au respect de la vie privée avec son arrêt de principe *Lopez Ostra*<sup>9</sup>, la jurisprudence de la Cour européenne

<sup>8</sup> Le statut de « victime » nécessaire à l'introduction d'une requête par un particulier devant la Cour européenne des droits de l'homme explique que l'accès à l'information environnementale s'analyse au regard de l'intérêt – personnel ou collectif – poursuivi par le requérant.

<sup>9</sup> Le litige à l'origine de cette affaire concernait les nuisances provoquées au voisinage d'une station d'épuration. Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Lopez Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, req. n° 16798/90, § 51 : « Il va pourtant de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée ». La Cour a par la suite réitéré cet attendu de principe à plusieurs occasions (voy. not. Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, req. n° 14967/89, §§ 57 et 60 ; Cour eur. D.H., arrêt *Taskin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004, req. n° 46117/99, § 113 ; Cour eur. D.H., arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, req. n° 67021/01, § 85 ; Cour eur. D.H., arrêt *Di Sarno et autres c. Italie*, 10 janvier 2012, req. n° 30765/08, § 104 ; Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, req. n°s 54414/13 et 54264/15, § 157). Selon Natalia Kobylarz, les prémisses de cet attendu de principe se trouvent dans l'affaire *Powell et Rayner* (Cour eur. D.H., arrêt *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, 21 février 1990, req. n° 9310/81). Voy. N. KOBYLARZ, « Managing Change: the European Court of Human Rights Navigating Through Environmental Human Rights in a New Socio-Ecological and Legal Reality », in *Liber Amicorum Robert Spano*, Limal, Anthemis, 2022, p. 364.

des droits de l'homme en droit de l'environnement prend un nouveau tournant à l'occasion de l'affaire *Guerra contre Italie*<sup>10</sup>.

Les requérantes, résidant dans le voisinage direct d'un établissement SEVESO<sup>11</sup>, se plaignaient notamment de la passivité des autorités italiennes au regard des mesures d'information qui leur auraient permis d'évaluer les éventuels risques encourus. Dans cette affaire, la Cour a développé son analyse, non pas sur le volet matériel de l'article 10 également invoqué par les requérantes<sup>12</sup>, mais sous l'angle procédural de l'article 8 de la Convention. Elle considère en effet que « l'information des requérantes, résidant toutes à un kilomètre à peine de l'usine, [peut] avoir des répercussions sur leur vie privée et familiale et leur intégrité physique »<sup>13</sup> et qu'elles « sont restées [...] dans l'attente d'informations essentielles qui leur auraient permis d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles et leurs proches du fait de continuer à résider sur le territoire de Manfredonia, une commune aussi exposée au danger en cas d'accident dans l'enceinte de l'usine »<sup>14</sup>. Par conséquent, au vu de ce défaut d'information des requérantes, la Cour a conclu à la violation du droit au respect de la vie privée et familiale.

**7. Enseignements *Guerra*.** Plusieurs enseignements clés se dégagent de l'arrêt *Guerra* sur le terrain des obligations positives<sup>15</sup> des États au regard de l'information environnementale.

<sup>10</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, req. n° 14967/89.

<sup>11</sup> En l'espèce, il s'agissait d'une usine classée à « haut risque » qui libérait des gaz et des émissions toxiques. Les établissements « SEVESO » sont des sites industriels sujets à risques d'accidents majeurs. Ils tirent leur appellation de la catastrophe subie en 1976 par la commune de Seveso en Italie. Depuis 1982, le législateur de l'Union impose aux États membres une série d'exigences relatives aux établissements SEVESO pour prévenir les accidents industriels. Pour la dernière mouture, voy. directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE, J.O., L 197/1, 24 juillet 2012.

<sup>12</sup> Sur ce point, voy. *infra*, nos 14 à 16. Les requérantes invoquaient en effet une violation de l'article 10 en raison de l'absence d'information fournie par les autorités nationales quant aux risques encourus et aux mesures à prendre en cas d'accident majeur (Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra* précité, §§ 39 et 47).

<sup>13</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra* précité, § 45.

<sup>14</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra* précité, § 60.

<sup>15</sup> À toutes fins utiles, les obligations positives imposent aux États de mettre en place les mesures nécessaires à la sauvegarde des droits reconnus par la Convention. Sur ce point, voy. J.-F. AKANDJI-KOMBE, « Les obligations positives en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme : un guide pour la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme », *Précis sur les droits de l'homme*, n° 7, 2006, disponible sur <https://rm.coe.int/168007ff61>.

**8. L'information active comme garantie procédurale.** Les autorités italiennes ne se voient pas reprocher une action, mais plutôt leur inaction. Pour assurer une protection efficace du droit au respect de la vie privée des personnes, les États sont tenus à un devoir d'information au titre des obligations positives découlant de l'article 8 de la Convention. En matière environnementale, l'information des personnes concernées est ainsi hissée au rang de garanties procédurales du droit au respect de la vie privée<sup>16</sup>. Il faut noter que ce devoir s'impose aux autorités nationales même lorsque le secteur privé est à l'origine de l'atteinte environnementale (par exemple, comme en l'espèce, un établissement SEVESO)<sup>17</sup>. La Cour l'a d'ailleurs confirmé à une autre occasion en soulignant que la responsabilité de l'État peut être invoquée même lorsque l'atteinte environnementale est le fait du secteur privé dès lors qu'il n'a pas adéquatement réglementé l'industrie privée<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Dans le même sens, voy. égal. Cour eur. D.H., arrêt *Di Sarno et autres c. Italie*, 10 janvier 2012, req. n° 30765/08, § 107 : « En ce qui concerne les obligations procédurales découlant de l'article 8, la Cour rappelle qu'elle attache une importance particulière à l'accès du public à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ». Notons que, dans cette affaire, la Cour de Strasbourg a conclu à une violation de l'article 8 uniquement en son volet matériel. En ce qui concerne le volet procédural, diverses études avaient été commanditées et rendues publiques par les autorités italiennes. En matière environnementale, outre l'obligation d'information, le « devoir de réalisation d'enquêtes et d'études appropriées » figure aussi parmi les garanties procédurales de l'article 8 et il importe que le public ait accès à leurs conclusions (voy. Cour eur. D.H., arrêt *Taskin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004, req. n° 46117/99, § 119, cité par F. KRENC, « La Cour européenne des droits de l'homme : prêteur pour les contentieux environnementaux et climatiques ? », in *Liber Amicorum Robert Spano*, Limal, Anthemis, 2022, pp. 380 à 381).

<sup>17</sup> Conseil de l'Europe (Comité directeur pour les droits de l'homme), *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, 3<sup>e</sup> éd., Conseil de l'Europe, février 2022, pp. 43 à 44 ; C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, thèse présentée en vue de l'obtention du titre de docteur en droit aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur, mars 2000, pp. 80 et 81 ; N. KOBYLARZ, « Managing Change: the European Court of Human Rights Navigating Through Environmental Human Rights in a New Socio-Ecological and Legal Reality », *op. cit.*, pp. 364 à 365. Comme le relève Cécile de Terwangne, l'article 5 de la Convention d'Aarhus instaure « la responsabilité de l'État pour la mise à disposition du public d'informations provenant du secteur privé ». Les Parties à la Convention doivent en effet établir des mécanismes « pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement » et encourager « les exploitants dont les activités ont un impact important sur l'environnement à informer périodiquement le public [...] » (Convention d'Aarhus, art. 5, § 1, b), et art. 6).

<sup>18</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2003, req. n° 36022/97, § 98. Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005, req. n° 55723/00, § 89. Ainsi, concernant le secteur privé, la Cour a déjà développé son analyse sous l'angle des obligations positives de l'article 8 au regard d'aéroport (*Hatton*), d'aciérie (*Fadeïeva*) ou encore d'établissement SEVESO (*Guerra*).

**9. Données environnementales et vie privée.** Les informations en cause dans cette affaire ressortaient de la sphère environnementale<sup>19</sup>. Il s'agit de renseignements relatifs aux activités d'un établissement SEVESO, aux émissions toxiques, aux risques pour la santé de la population voisine et aux actions à entreprendre en cas d'accidents majeurs. La Cour, avec son arrêt *Guerra*, applique l'article 8 de la Convention à des informations qui n'ont donc à strictement parler aucunement trait à la notion de « vie privée ». Pour reprendre les propos de Cécile de Terwangne, si la Cour procède de la sorte, « c'est en raison des possibles répercussions de la communication d'informations relatives à l'environnement sur [la vie privée et familiale] »<sup>20</sup>. Le droit au respect de la vie privée dont il s'agit ici fait référence à l'autodétermination, c'est-à-dire à la liberté de l'individu de s'épanouir et de mener sa vie comme il l'entend<sup>21</sup>. Et cette liberté n'est effective que si l'individu possède les informations utiles et pertinentes pour poser un choix éclairé...

**10. Intérêt personnel.** Le devoir d'information pesant sur les États au titre de leurs obligations positives ne vise que les personnes *concernées*<sup>22</sup> par l'atteinte environnementale litigieuse. En l'espèce, la Cour précise que les requérantes résidaient « toutes à un kilomètre à peine de l'usine »<sup>23</sup>. Puisque ce devoir constitue une garantie procédurale de l'article 8 de la Convention, le défaut d'information ne peut être soulevé que par les personnes qui subissent une conséquence au regard de la protection effective de leur droit au respect de la vie privée. L'arrêt *Guerra* n'offre dès lors aucune garantie au public en général de bénéficier d'un droit d'accès à l'information environnementale.

**11. Devoir de collecte et d'élaboration de l'information.** En l'espèce, les informations visées par les requérantes n'étaient pas à la disposition des autorités locales. Cette indisponibilité n'empêche toutefois pas la Cour de conclure à la violation du volet procédural du droit au respect de la vie privée. Comme le fait à juste titre remarquer Cécile de Terwangne, en imposant une telle obligation, la Cour n'exige pas en amont l'existence et

<sup>19</sup> Sur la notion d'« information environnementale », voy. *infra*, n<sup>os</sup> 25 et 26.

<sup>20</sup> C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, *op. cit.*, p. 134. Voy. aussi C. DE TERWANGNE, « Droit à la vie privée : un droit sur l'information et un droit à l'information », in E. DEGRAVE, C. DE TERWANGNE, S. DUSOLLIER et R. QUECK (dir.), *Droit, Normes et Libertés dans le Cybermonde. Liber Amicorum Yves Poulet*, coll. du CRIDS, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 573.

<sup>21</sup> C. DE TERWANGNE, « Droit à la vie privée : un droit sur l'information et un droit à l'information », *op. cit.*, pp. 573 à 574.

<sup>22</sup> Nous soulignons.

<sup>23</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra* précité, § 45.

la disponibilité des informations<sup>24</sup>. Renforçant l'obligation de publicité active, il en découle qu'« imposer dans ces circonstances aux autorités publiques de prendre des mesures d'information à l'égard de la population revient à exiger d'elles de collecter et d'élaborer les informations avant de les diffuser »<sup>25</sup>. Nous verrons toutefois ultérieurement que, sous l'angle de l'article 10 et de la reconnaissance en certaines circonstances d'un droit d'accès à l'information détenue par le secteur public, la « disponibilité des informations » est précisément l'un des critères mobilisés par la Cour dans sa grille d'analyse<sup>26</sup>.

## **b) Extension des principes de l'arrêt *Guerra* sur le terrain de l'article 2 de la Convention**

**12. L'information active en tant que garantie procédurale du droit à la vie.** Par la suite, avec l'arrêt *Öneryildiz*<sup>27</sup>, la Cour de Strasbourg a confirmé et a étendu les enseignements de sa jurisprudence *Guerra* sur le terrain de l'article 2 de la Convention reconnaissant le droit à la vie.

<sup>24</sup> C. DE TERWANGNE, « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques », *Amén.*, 1998/4, p. 269.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 269. Notons que, quatre mois à peine après son arrêt *Guerra*, la Cour a, à l'occasion d'une affaire *McGinley et Egan*, construit son analyse sur le terrain de la publicité passive. La Cour y énonce que « dès lors qu'un gouvernement s'engage dans des activités dangereuses [...] susceptibles d'avoir des conséquences néfastes cachées sur la santé des personnes qui y participent, le respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 exige la mise en place d'une procédure effective et accessible permettant à semblables personnes de demander la communication de l'ensemble des informations pertinentes et appropriées ». En l'espèce, alors que d'anciens militaires se plaignaient de n'avoir pas obtenu des documents qui leur auraient permis d'éclairer les conséquences pour leur santé en raison de leur participation à des essais nucléaires, la Cour a jugé que le Royaume-Uni s'était conformé aux obligations positives de l'article 8 puisqu'une procédure permettait aux requérants « de solliciter la production de documents utiles [mais qu'ils] ne l'ont à aucun moment actionnée, ni n'ont sollicité les autorités compétentes pour obtenir ces documents ». Voy. Cour eur. D.H., arrêt *McGinley et Egan c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, req. n<sup>os</sup> 21825/93 et 23414/94, §§ 101-102. Insistons sur le fait que l'arrêt a été adopté à la plus courte des majorités. Il nous paraît dès lors plus prudent de ne pas conférer à ces enseignements une portée au-delà des circonstances particulières de l'espèce, d'autant plus que cette position faisant découler de l'article 8 un simple devoir de répondre aux demandes des citoyens a été fermement condamnée par les juges dissidents qui estiment pour leur part que les États sont soumis, en matière d'activités dangereuses, à une véritable obligation de publicité active envers les personnes concernées (voy. Opinion dissidente commune à MM. les juges DE MEYER, VALTICOS et MORENILLA, sous Cour eur. D.H., arrêt *McGinley et Egan* précité).

<sup>26</sup> Voy. *infra*, n<sup>o</sup> 18.

<sup>27</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, req. n<sup>o</sup> 48939/99.

Les faits à l'origine de cette affaire concernaient une explosion qui s'était produite dans une décharge et qui avait coûté la vie à plusieurs personnes ayant élu domicile au sein du bidonville alentour. Dans cet arrêt, la Cour souligne que l'information figure parmi les mesures devant être prises par les États pour assurer une protection effective du droit à la vie et ainsi permettre aux personnes concernées par une activité dangereuse d'évaluer les risques encourus<sup>28</sup>. Elle déclare ainsi que « parmi [les] mesures préventives, il convient de souligner l'importance du droit du public à l'information [...] qui a déjà été consacré sur le terrain de l'article 8 [et qui] peut également en principe être revendiqué aux fins de la protection du droit à la vie [...] »<sup>29</sup>.

## § 2. – L'accès à l'information environnementale au regard de la liberté d'expression

**13. Intérêt collectif.** En matière d'information environnementale, nous venons de relever que les articles 2 et 8 de la Convention entrent en jeu lorsqu'une personne souhaite, dans son intérêt propre, accéder aux informations détenues par les autorités publiques et qui sont susceptibles d'impacter son droit à la vie ou son droit au respect de la vie privée. Nous allons à présent constater que, sous l'angle de l'article 10 et de la liberté d'expression, la jurisprudence récente ouvre la voie à la reconnaissance d'un droit d'accéder aux informations environnementales sur la base d'un intérêt collectif pour les chiens de garde de la démocratie.

### a) Les circonstances de l'espèce *Guerra* et l'inapplicabilité de l'article 10

**14. Inapplicabilité de l'article 10.** Comme nous l'avons déjà mentionné, en l'affaire *Guerra*<sup>30</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a procédé à l'analyse sous l'angle de l'article 8 après avoir déclaré que l'article 10 ne s'appliquait pas en l'espèce.

<sup>28</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Öneryildiz c. Turquie* précité, §§ 89, 90 et 108.

<sup>29</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Öneryildiz c. Turquie* précité, § 90. La Cour a par la suite confirmé cette jurisprudence dans l'affaire *Boudaïeva* (Cour eur. D.H., arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, req. n<sup>os</sup> 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, §§ 131 et 132).

<sup>30</sup> Sur l'affaire *Guerra*, voy. *supra*, n<sup>os</sup> 6 à 11.

**15. Absence d'obligation de collecte et de diffusion volontaire de l'information.** Elle s'était diamétralement opposée au rapport de la Commission<sup>31</sup> qui avait déduit de l'article 10 tant un devoir pour les États de rendre accessibles au public les informations en matière d'environnement que des exigences de collecte, d'élaboration et de diffusion des informations « qui, par leur nature même, ne sont pas directement accessibles et qui ne pourraient être autrement portées à la connaissance du public que par le biais de l'action des pouvoirs publics »<sup>32</sup>. La thèse ainsi défendue est particulièrement puissante puisqu'elle impose aux États de collecter les informations afin d'élaborer « un produit informationnel adéquat » qui serait ensuite diffusé au public sans attendre une demande d'accès des citoyens<sup>33</sup>.

La Cour de Strasbourg réfute fermement cette assertion qui confère un caractère préventif à l'article 10<sup>34</sup>. Elle souligne alors que cette disposition « interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir [et] [...] ne saurait se comprendre comme imposant à un État, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations »<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Pour rappel, la Commission européenne des droits de l'homme était un organe chargé d'apprécier la recevabilité des requêtes et qui faisait partie du système de protection de la Convention jusqu'en 1999. Cet organe n'existe désormais plus.

<sup>32</sup> Cour eur. D.H., affaire *Guerra et autres c. Italie*, rapport du 29 juin 1996, req. n° 14967/89, § 49. Pour un commentaire étayé du rapport de la Commission, voy. C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, op. cit., pp. 78 à 85.

<sup>33</sup> C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, op. cit., pp. 80 à 81. Une telle thèse dépasserait ainsi largement les obligations de mise à disposition par les autorités publiques des informations « en leur possession » puisque dans l'affaire *Guerra* les autorités locales ne disposaient pas encore des documents leur permettant d'informer la population.

<sup>34</sup> Dans cette affaire, la Commission considérait en effet que, en matière environnementale, le droit à l'information venait offrir « une protection complémentaire » aux personnes pour prévenir d'éventuelles violations d'autres dispositions de la Convention (en l'occurrence, des droits à la vie et au respect de la vie privée). Elle induisait donc l'importance du droit à l'information dans le domaine des activités dangereuses de l'objectif de protection du bien-être et de la santé des personnes (et, *de facto*, d'autres droits fondamentaux que celui à l'information) (Cour eur. D.H., affaire *Guerra* précitée, §§ 42 à 47). Selon Cécile de Terwangne, c'est en raison de cette argumentation biaisée que la Cour n'a pas suivi la Commission sur l'applicabilité de l'article 10 (C. DE TERWANGNE, « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques », op. cit., p. 266 ; C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, op. cit., pp. 83 à 85).

<sup>35</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra* précité, § 53.

**16. Vers une obligation d'information au titre de l'article 10 ?** Pour certains<sup>36</sup>, en insistant sur les « circonstances telles que celles de l'espèce », la Cour ouvre la porte à la reconnaissance d'obligations positives de fourniture sur demande et de diffusion volontaire d'informations<sup>37</sup> découlant de l'article 10. La juge Palm, à laquelle se rallient cinq de ses confrères, a ainsi précisé que les enseignements de l'arrêt *Guerra* n'empêchent pas que « dans des circonstances différentes, l'État [puisse] avoir l'obligation positive de fournir au public les informations en sa possession et de diffuser celles qui, par nature, ne pourraient pas autrement venir à la connaissance du grand public »<sup>38</sup>.

Il nous apparaît toutefois que les juges concordants empruntent ici un raisonnement plus serré que la Commission. Ils n'évoquent pas les obligations positives de collecte et d'élaboration, mais se limitent à énoncer l'obligation de diffusion. Cela signifierait qu'à leur estime les autorités n'auraient pas, sur le terrain de l'article 10, à recueillir les données nécessaires à l'élaboration d'un produit informationnel. Leur obligation positive se limiterait à diffuser, de leur propre initiative, les informations qui sont déjà en leur possession<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Opinion concordante de Mme le juge PALM, à laquelle se rallient MM. les juges BERNHARDT, RUSSO, MACDONALD, MAKARCZYK et VAN DIJK, sous Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra* précité. Dans le même sens, C. DE TERWANGNE, « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques », *op. cit.*, pp. 266 à 267 ; N. KOBYLARZ, « Managing Change: the European Court of Human Rights Navigating Through Environmental Human Rights in a New Socio-Ecological and Legal Reality », *op. cit.*, pp. 365 à 366. Insistons sur le fait que la Cour de Strasbourg a d'ailleurs elle-même confirmé cette interprétation à l'occasion de son arrêt de principe *Magyar Helsinki Bizottsag* (voy. Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, 8 novembre 2016, req. n° 18030/11, § 133).

<sup>37</sup> En matière de droit à l'information, les termes « fourniture » et « diffusion » possèdent des significations différentes. Alors que la fourniture vient en réponse à une demande d'information formulée par le citoyen, la diffusion exige une attitude plus proactive de la part des autorités publiques qui auraient ainsi à mettre d'elles-mêmes l'information à la disposition du public. Sur ce point, voy. not. C. DE TERWANGNE, *Société de l'information et mission publique d'information*, *op. cit.*, p. 87.

<sup>38</sup> Opinion concordante de Mme le juge PALM précitée. Attirons également l'attention sur l'opinion concordante de M. le juge JAMBREK qui estime que l'article 10 aurait pu s'appliquer en l'espèce uniquement si les requérants avaient demandé aux autorités d'obtenir les informations en leur possession (Opinion concordante de M. le juge JAMBREK, sous Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Guerra* précité).

<sup>39</sup> Rappelons qu'en l'affaire *Guerra*, la Cour a conclu à la violation de l'article 8 alors que les autorités n'étaient pas en possession des informations litigieuses. Les obligations positives découlant de l'article 8 leur imposeraient *de facto* des obligations de collecte et d'élaboration, obligations qui ont été rejetées sur le terrain de l'article 10. Sur ce point, voy. *supra*, nos 6 et 11.

## **b) Les chiens de garde publics et le droit d'accéder aux informations au titre de l'article 10**

**17. Absence de reconnaissance conventionnelle du droit d'accès à l'information.** Pour rappel, l'article 10 de la Convention indique que la liberté d'expression couvre tant la liberté de recevoir que de communiquer des informations et des idées<sup>40</sup>. Contrairement à son équivalent international<sup>41</sup>, l'article 10 ne mentionne pas explicitement le droit de « rechercher » ou d'« accéder » aux informations.

La Cour européenne des droits de l'homme a dès lors été amenée à se prononcer sur les conditions d'existence d'un droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

**18. Consécration jurisprudentielle du droit d'accès à l'information.** En 2016, par son arrêt de principe *Magyar Helsinki Bizottsag*<sup>42</sup>, la Cour considère que le droit d'accéder aux documents détenus par les autorités publiques peut, en certaines circonstances et sous réserve de conditions particulières, entrer dans le champ de protection de l'article 10 de la Convention<sup>43</sup>. À l'occasion de cette affaire, elle clarifie le principe selon lequel « la liberté de recevoir des informations [...] interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir »<sup>44 45</sup>.

<sup>40</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, art. 10, § 1.

<sup>41</sup> L'article 19 du PIDCP relève pour sa part que la liberté d'expression « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce [...] » (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 19, § 2). Nous soulignons.

<sup>42</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, 8 novembre 2016, req. n° 18030/11. Notons que cette affaire ne concernait pas une question d'accès à l'information environnementale, mais qu'il s'agit de l'arrêt de principe en matière de droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques. En l'espèce, sur le terrain de l'article 10, une ONG de défense des droits de l'homme se plaignait d'une violation de son droit de recevoir des informations en raison du refus, par les juridictions hongroises, d'ordonner à des services de police de lui autoriser l'accès à une série de documents (le nom des avocats commis d'office par le commissariat sur une année ainsi que le nombre de fois où il a fait appel à eux). La requérante souhaitait accéder à ces informations dans le cadre d'un projet d'amélioration du système de commission d'office des avocats.

<sup>43</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, §§ 137, 149, 155 et 156.

<sup>44</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Leander c. Suède*, 26 mars 1987, req. n° 9248/81, § 74.

<sup>45</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, §§ 121, 151, 154 et 155.

Rejoignant largement les commentateurs de l'arrêt *Guerra*<sup>46</sup>, la Cour considère que « dire que le droit d'accès à l'information ne peut en aucune circonstance relever de l'article 10 de la Convention aboutirait à des situations où la liberté « de recevoir et de communiquer » des informations se trouverait entravée d'une manière et à degré tels que la substance même de la liberté d'expression en serait atteinte »<sup>47</sup>. Ainsi, « lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice du droit de recevoir et de communiquer des informations, refuser cet accès peut constituer une ingérence dans l'exercice de ce droit »<sup>48</sup>. La Cour considère dès lors que, même si un droit général<sup>49</sup> d'accès à l'information du secteur public ne découle pas de l'article 10, un tel droit peut naître lorsque le fait d'accéder à l'information est déterminant pour l'exercice par la personne de son droit à la liberté d'expression<sup>50</sup>.

Elle livre ensuite la grille d'analyse composée des quatre critères permettant de déterminer, *in casu*, l'existence d'un droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques. Pour qu'un droit d'accès soit protégé par l'article 10 de la Convention, il importe que : (i) la personne souhaitant accéder à l'information ait pour but d'exercer sa liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées ; (ii) la personne joue un rôle de « chien de garde »<sup>51</sup> de la démocratie en souhaitant contribuer au débat public ; (iii) les informations recherchées rencontrent

<sup>46</sup> Sur ce point, voy. *supra*, nos 6, 11 et 16.

<sup>47</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, § 155.

<sup>48</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, §§ 121, 151, 154 et 155.

<sup>49</sup> La Cour déclare en effet que, de manière générale, « l'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer » (Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, § 156 ; voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55 et autres c. France*, 1<sup>er</sup> juillet 2021, req. nos 56176/18 et 5 autres, §§ 79 et 107).

<sup>50</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, § 156.

<sup>51</sup> Selon la jurisprudence strasbourgeoise, le rôle de « chien de garde » n'est pas exclusivement limité aux journalistes et aux médias traditionnels. La Cour a en effet déjà admis que d'autres acteurs pouvaient endosser un tel rôle et ainsi bénéficier de la protection renforcée offerte par l'article 10 de la Convention. Il en va ainsi de groupes de militants non officiels (Cour eur. D.H., arrêt *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, 15 février 2005, req. n° 68416/06, § 89), d'ONG (Cour eur. D.H., arrêt *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie*, 27 mai 2004, req. n° 57829/00, § 42 ; Cour eur. D.H., arrêt *Cangi c. Turquie*, 29 janvier 2019, req. n° 24973/15, § 35), d'associations de défense des droits de l'homme (Cour eur. D.H., arrêt *Tarsasag a szabadsagjogokert c. Hongrie*, 14 avril 2009, req. n° 37374/05, § 27 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, § 178) ; d'historiens (Cour eur. D.H., arrêt *Karsai c. Hongrie*, 1<sup>er</sup> décembre 2009, req. n° 5380/07, § 35), de blogueurs et d'utilisateurs de réseaux sociaux (Cour eur. D.H., décision *Bartnik c. Pologne*, 11 mars 2014, req. n° 53628/10, §§ 26-27 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, § 168).

un critère d'intérêt général ; et (iv) les informations soient en principe déjà disponibles<sup>52</sup>.

**19. Application en matière d'information environnementale.** Récemment, les juges strasbourgeois ont appliqué cette grille d'analyse en matière environnementale à deux reprises : d'une part, à l'égard d'un membre d'une ONG de défense d'un site antique menacé par la construction d'un barrage (affaire *Cangi*<sup>53</sup>) et, d'autre part, à l'égard d'un journaliste qui souhaitait accéder à des rapports sur l'impact environnemental d'une ancienne station de radar militaire (affaire *Rovshan Hajiyev*<sup>54</sup>).

Dans l'affaire *Cangi*, le requérant souhaitait obtenir, en vertu de la législation nationale d'accès à l'information détenue par des organismes publics, une copie officielle et signée du procès-verbal d'une réunion lui permettant de prouver l'existence de pressions exercées sur l'autorité chargée de veiller à la préservation du patrimoine<sup>55</sup>. En l'espèce, la Cour a jugé que le rejet par les juridictions nationales de la demande d'accès du requérant constituait une ingérence dans l'exercice de sa liberté de recevoir et de communiquer des informations. Dans son analyse, appliquant les principes *Magyar Helsinki Bizottsag*, la Cour retient que : (i) le requérant cherchait à obtenir une copie officielle du document en vue de contribuer, de manière efficace, fiable et crédible au débat public (but de la demande d'accès) ; (ii) le document litigieux concernait une question d'intérêt général puisque l'inondation d'un site historique peut susciter la controverse (nature des informations recherchées) ; (iii) le requérant exerçait, en sa qualité de membre de l'ONG de défense du site antique, un rôle de chien de garde public (rôle du requérant) ; et (iv) le document recherché était déjà disponible et sa communication n'impliquait pas de lourdeur administrative (disponibilité des informations)<sup>56</sup>.

Dans l'affaire *Rovshan Hajiyev*, un journaliste avait sollicité à la fois le ministère de la Santé et le Cabinet des ministres pour obtenir, sur la base de la législation nationale d'accès à l'information, des renseignements sur les

<sup>52</sup> Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Magyar Helsinki Bizottsag* précité, §§ 157 à 170.

<sup>53</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Cangi c. Turquie*, 29 janvier 2019, req. n° 24973/15.

<sup>54</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Rovshan Hajiyev c. Azerbaijan*, 9 décembre 2021, req. n°s 19925/12 et 47532/13.

<sup>55</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Cangi* précité, §§ 21 et 26.

<sup>56</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Cangi* précité, §§ 30 à 37. Après avoir soulevé l'existence d'une ingérence dans le droit à la liberté d'expression du requérant, la Cour a conclu à la violation de l'article 10 en raison du manque de prévisibilité de l'ingérence. En l'espèce, le refus d'accès au document litigieux n'était en effet pas « prévu par la loi » : les juridictions nationales avaient, dans leur interprétation des dispositions nationales pertinentes, inversé le principe général (les documents obtenus par les organismes publics pour mener à bien leurs activités sont accessibles) et l'exception (sauf si le contraire est décidé) (Cour eur. D.H., arrêt *Cangi* précité, §§ 38 à 45).

activités des commissions désignées pour évaluer l'impact d'une ancienne station militaire soviétique sur l'environnement et la santé publique<sup>57</sup>. Il invoquait que le refus d'accès – la première autorité indiquait ne plus être en possession des rapports demandés et la seconde n'a tout simplement pas répondu – constituait une violation de son droit d'accès à l'information d'intérêt public<sup>58</sup>. Pour apprécier l'existence d'une ingérence dans la liberté d'information du requérant, la Cour mobilise, à nouveau, la grille d'analyse *Magyar Helsinki Bizottsag*. Elle a ainsi noté que : (i) les documents étaient expressément demandés pour évaluer l'impact sur l'environnement et sur la santé de la station radar et pour en informer le public (but de la demande d'accès) ; (ii) les documents traitaient d'un sujet d'intérêt général puisqu'ils concernaient l'impact potentiel d'une station radar sur l'environnement et sur la santé de la population voisine (nature des informations recherchées) ; (iii) le requérant exerçait en l'espèce son activité de journaliste (rôle du requérant) ; et (iv) les informations demandées existaient et étaient prêtes et disponibles : la demande n'imposait dès lors aucune charge déraisonnable aux autorités (disponibilité des informations)<sup>59</sup>.

**20. Extension à la qualité de l'information.** En 2021, toujours en matière environnementale, la Cour de Strasbourg a appliqué la grille d'analyse *Magyar Helsinki Bizottsag*, à l'occasion de l'affaire *Association Burestop 55 et autres*, à une situation dans laquelle le problème ne résidait pas dans l'absence d'information, mais dans sa qualité<sup>60</sup>. En effet,

<sup>57</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Rovshan Hajiyev* précité, §§ 6 à 9.

<sup>58</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Rovshan Hajiyev* précité, § 39.

<sup>59</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Rovshan Hajiyev* précité, §§ 44 à 50 et 55. En l'espèce, les juridictions nationales avaient estimé que les deux autorités concernées s'étaient conformées à la législation interne en refusant d'octroyer au journaliste l'accès aux informations demandées. Or, pour la Cour, les juridictions azerbaïdjanaises n'ont pas respecté les exigences procédurales et ont livré une mauvaise interprétation des dispositions pertinentes. D'une part, alors que le ministère de la Santé avait simplement répondu en indiquant ne plus être en possession du rapport litigieux, la Cour relève que, en vertu du droit national, il aurait dû, de sa propre initiative, transmettre la demande à l'autorité détentrice de l'information et en informer le demandeur. D'autre part, le Cabinet des ministres n'a purement et simplement fourni aucune réponse au demandeur alors que la législation nationale exige de justifier tout refus par l'intermédiaire d'un écrit étayé. La Cour regrette en outre l'interprétation manifestement déraisonnable d'autres dispositions de la part des juridictions nationales imposant une obligation de publicité active aux organismes du secteur public. Elle conclut donc logiquement au non-respect de la condition de légalité de l'ingérence et à la violation de l'article 10 (Cour eur. D.H., arrêt *Rovshan Hajiyev* précité, §§ 59 à 67).

<sup>60</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55 et autres c. France*, 1<sup>er</sup> juillet 2021, req. n<sup>os</sup> 56176/18 et 5 autres. Indiquons que cette affaire soulevait aussi des questions au regard de l'article 6 de la Convention relatives à l'intérêt à agir pour des ONG de protection de l'environnement.

l'information reçue ne remplissait pas les qualités d'exactitude, de sincérité et de complétude attendues.

En l'espèce, plusieurs ONG actives dans le domaine de la protection de l'environnement remettaient en cause l'exactitude et la sincérité des informations présentées dans un rapport de l'Agence française pour la gestion des déchets radioactifs, organisme public soumis à une obligation légale d'information du public en la matière<sup>61</sup>. L'objectif du rapport était d'évaluer la richesse géothermique d'une zone privilégiée pour la création d'un centre industriel de stockage géologique de déchets radioactifs de haute activité et à vie longue. Devant la Cour, les requérantes invoquaient une violation de leur droit de recevoir des informations en raison, d'une part, de l'absence de contrôle des juridictions internes sur l'exactitude des informations contenues dans le rapport et, d'autre part, du fait qu'un organisme public soumis à une obligation d'information du public fournissait des informations inexactes<sup>62</sup>.

Alors qu'aux yeux du gouvernement français les principes précédemment dégagés ne s'appliquent que dans l'hypothèse d'un refus d'accès à l'information, la Cour considère qu'ils valent également lorsqu'une information a bel et bien été fournie au public<sup>63</sup>. Bien que de jurisprudence constante la Cour considère que l'article 10 ne crée pas d'obligations positives de collecte et de diffusion de la propre initiative des autorités publiques (« *motu proprio* »), il n'empêche que le droit interne peut, comme en l'espèce, imposer une telle exigence<sup>64</sup>. La Cour a jugé alors que la grille d'analyse *Magyar Helsinki Bizottsag* valait également « lorsque l'ingérence alléguée ne résulte pas d'un refus de donner accès à une information mais [...] dans le caractère prétendument insincère, inexact ou insuffisant d'une information fournie par une autorité publique en vertu d'une obligation d'informer prescrite par le droit interne [puisque]

<sup>61</sup> Pour les éléments factuels pertinents, voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55* précité, §§ 4, 5, 6, 21, 22 et 25.

<sup>62</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55* précité, § 74.

<sup>63</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55* précité, §§ 76 et 80.

<sup>64</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55* précité, §§ 81 et 82. En l'espèce, la Cour a considéré que l'ensemble des critères *Magyar Helsinki Bizottsag* étaient remplis pour analyser l'existence d'une ingérence dans le droit de recevoir des informations des requérantes : (i) les ONG requérantes contestaient les informations litigieuses dans le cadre de leur mission d'information du public (but de la demande d'accès) ; (ii) les informations litigieuses se rapportaient au débat public sur les risques environnementaux et sanitaires du projet de construction d'un centre de stockage géologique de déchets radioactifs (nature des informations recherchées) ; (iii) les requérantes exerçaient leur qualité de « chien de garde » en attirant l'attention du public et en agissant auprès des autorités pour la mise à disposition du public d'informations sur le sujet (rôle du requérant) ; et (iv) les informations étaient par définition disponibles puisque c'est leur qualité qui était remise en cause (disponibilité des informations).

fournir, dans pareille hypothèse, une information insincère, inexacte ou insuffisante s'apparente à un refus d'informer »<sup>65</sup>.

**21. Qualité de l'information et effectivité du droit d'accès à l'information.** Dans cet arrêt, la Cour livre d'intéressants enseignements au regard de la qualité de l'information. Elle souligne que « le droit d'accès à l'information se trouverait vidé de sa substance si l'information fournie par les autorités compétentes était insincère, inexacte ou même insuffisante » et que le respect de ce droit « implique nécessairement que l'information fournie soit fiable, en particulier lorsque ce droit résulte d'une obligation légale mise à la charge de l'État »<sup>66</sup>. Ainsi, la Cour, rappelant la nécessité d'interpréter les dispositions de la Convention de manière à les rendre « concrètes et effectives, et non théoriques et illusoire », déclare que l'effectivité du droit d'accès à l'information exige que, en cas de contestation sur la qualité d'une information, les personnes concernées disposent d'un recours contradictoire destiné à contrôler le contenu et la qualité de l'information litigieuse<sup>67</sup>. Notons toutefois qu'en raison des circonstances propres à l'espèce la Cour a conclu à la non-violation de l'article 10.

**22. Justification de l'ingérence.** Enfin, l'existence d'une ingérence dans la liberté d'information de la personne qui formule une demande d'accès aux autorités publiques n'est pas forcément synonyme de violation de l'article 10 de la Convention. La Cour de Strasbourg applique en effet la grille d'analyse *Magyar Helsinki Bizottság* pour apprécier l'applicabilité de l'article 10 et pour constater l'existence d'une ingérence qui pourrait se justifier, en l'espèce, en vertu du paragraphe 2, au regard du triple test de légalité, de légitimité et de nécessité<sup>68</sup>.

En pratique, les modalités du droit d'accès aux informations détenues par le secteur public se retrouvent dans la législation interne de chaque État qui transpose, pour la matière qui nous intéresse, notamment les directives 2003/4/CE et (UE) 2019/1024 que nous analysons dans la

<sup>65</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55* précité, §§ 84 et 85.

<sup>66</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55* précité, § 108.

<sup>67</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55* précité, § 108.

<sup>68</sup> Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, art. 10, § 2 : « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

section suivante. Ainsi, l'on retrouve généralement, dans les dispositions nationales, une série d'exceptions au droit d'accès. Dans les affaires *Cangi* et *Rovshan Hajiyevev*, c'est précisément l'interprétation de ces dispositions par les juridictions nationales qui s'avérait problématique : les ingérences ne répondant pas à la condition de « légalité », la Cour de Strasbourg a conclu dans les deux espèces à la violation de l'article 10<sup>69</sup>.

## SECTION 2. De l'octroi d'un droit d'accès à la consécration d'un droit à la réutilisation : l'intérêt grandissant du législateur de l'Union pour la donnée environnementale

**23. L'accès à l'information environnementale et l'Union européenne.** À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Union européenne a, elle aussi, pris très tôt conscience de l'intérêt de l'information environnementale et du rôle que doit endosser le secteur public<sup>70</sup>. Dans un premier temps, nous nous intéressons à la législation sectorielle octroyant un droit d'accès libre à l'information environnementale (§ 1). Dans un second temps, nous analysons la place qu'elle occupe dans la législation transversale encadrant, non plus uniquement un simple accès, mais un véritable droit à la réutilisation des informations (§ 2).

<sup>69</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Cangi* précité, §§ 38 à 45 ; Cour eur. D.H., arrêt *Rovshan Hajiyevev* précité, §§ 55 à 67.

<sup>70</sup> Ce point rejoint à nouveau l'objectif de développement durable n° 16 (« Paix, justice et institutions efficaces ») et, plus précisément, la cible 10 « garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux ». Notons par ailleurs qu'en vertu de leur devoir d'information, les États devraient également faire en sorte que le public obtienne l'accès à l'information environnementale détenue par le secteur privé. À ce sujet, voy. *supra*, n° 8 (spéc. notes infrapaginales n°s 17 et 18). Par ailleurs, sur le partage de données entre entreprises, voy. la contribution de Thomas TOMBAL dans le présent ouvrage (« Data sharing by private actors as an avenue for more sustainability »).

## § 1. – Quand l'accès devient une réalité juridique : la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement

24. **Législation sectorielle : le secteur public et l'accès à l'information environnementale.** Depuis 1990 et la directive 90/313/CEE<sup>71</sup>, l'Union européenne octroie un droit d'accès libre à l'information environnementale détenue par le secteur public. Par la suite, en 2003, la Commission, soucieuse de renforcer l'objet de la réglementation, a proposé d'étendre tant le champ d'application matériel que personnel<sup>72</sup>. Ainsi, après une procédure d'adoption ayant nécessité un vote en troisième lecture et l'intervention du Comité de conciliation, cette directive a été remplacée par la directive 2003/4/CE<sup>73</sup> qui constitue dorénavant la réglementation sectorielle applicable.

### a) L'« information environnementale »...

25. **Champ d'application *rationae materiae*.** Insistant sur la nécessité d'une définition large de l'information environnementale, le législateur européen la caractérise, au sens de la directive 2003/4/CE, comme toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou sous toute autre forme matérielle concernant les domaines listés à l'article 2.1. Il s'agit notamment<sup>74</sup> :

- a) de l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments ;

<sup>71</sup> Directive (CEE) 90/313 du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *J.O.*, L 156/56, 23 juin 1990.

<sup>72</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale, COM(2000) 402 final, consid. 2, 10 et 11.

<sup>73</sup> Directive (CE) 2003/4 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, *J.O.*, L 41, 14 février 2003, p. 26 (ci-après « directive 2013/4 »). Voy. égal. M. KNOCKAERT, « L'incidence du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) sur l'accès à l'information en matière d'environnement : une rencontre nécessaire mais délicate », *Aménagement-Environnement*, 2020, n° 3, pp. 136 à 148.

<sup>74</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 2.1.

- b) des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement visés au point a) ;
- c) des mesures (y compris les mesures administratives), telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a) et b), ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments ;
- d) des rapports sur l'application de la législation environnementale ;
- e) des analyses coût-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c) ; et
- f) de l'état de la santé humaine, la sécurité, y compris, le cas échéant, la contamination de la chaîne alimentaire, et les conditions de vie des personnes, les sites culturels et les constructions, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a), ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b) et c).

Plus généralement, le considérant 10 de la directive 2003/4/CE indique que la définition de l'information environnementale devrait être précisée de manière à inclure les informations, quelle que soit leur forme, se rapportant a) à l'état de l'environnement, b) aux facteurs, mesures ou activités affectant ou susceptibles d'affecter l'environnement ou visant à le protéger, c) aux analyses coût-avantages et aux autres analyses économiques utilisées dans le cadre de ces mesures ou activités, ainsi que d) les informations relatives à l'état de santé de l'homme, à sa sécurité, y compris à la contamination de la chaîne alimentaire, et à ses conditions de vie, aux sites culturels et aux structures bâties dans la mesure où ils sont affectés ou pourraient être affectés par un de ces éléments<sup>75</sup>.

**26. Interprétation de la notion par la Cour de justice de l'Union européenne.** Dès la première mouture de la directive, la Cour de justice de l'Union européenne a, elle aussi, souligné la large portée de la notion d'information environnementale englobant les activités relatives aux différents secteurs de l'environnement. Elle a notamment précisé que « le législateur communautaire s'est abstenu de donner une définition de la notion d'« information relative à l'environnement » susceptible d'exclure

<sup>75</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, consid. 10.

une quelconque des activités qu'exerce l'autorité publique, le terme « mesures » servant seulement à préciser que doivent être incluses parmi les actes relevant de la directive toutes les formes d'exercice de l'action administrative »<sup>76</sup>.

Dans un second arrêt, la Cour a par ailleurs explicité que « [...] sont visées l'ensemble des informations qui portent soit sur l'état de l'environnement, soit sur les activités ou [les] mesures de nature à affecter celui-ci, soit encore sur les activités ou [les] mesures destinées à protéger l'environnement »<sup>77</sup>.

À titre d'exemples, ont été considérées comme relevant du champ d'application des directives 90/313/CEE et 2003/4/CE, la position adoptée par une autorité publique dans une procédure d'approbation de plans lorsqu'elle peut influencer la décision finale dans l'intérêt de la protection de l'environnement<sup>78</sup>, l'information quant à la présence de résidus de produit phytopharmaceutique dans des produits, des aliments ou des boissons<sup>79</sup> ou encore les décisions relatives à l'allocation de quotas aux exploitants des installations autorisées à émettre des gaz à effet de serre ainsi que les rapports sur les émissions<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> C.J.C.E., arrêt *Wilhelm Mecklenburg et Kreis Pinnenberg- Der Landrat*, 17 juin 1998, C-321/96, pts 19 et 20. Voy. égal. la fiche thématique réalisée par la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'accès du public aux informations environnementales, décembre 2017, disponible sur [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche\\_thematique\\_-\\_environnement\\_-\\_fr.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_environnement_-_fr.pdf).

<sup>77</sup> C.J.C.E., arrêt *Commission des Communautés européennes c. République française*, 26 juin 2003, C-233/00, pt 44.

<sup>78</sup> C.J.C.E., arrêt *Wilhelm Mecklenburg et Kreis Pinnenberg- Der Landrat* précité, pt 22.

<sup>79</sup> C.J., arrêt *Stichting Natuur en Milieu c. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, 16 décembre 2010, C-266/09, pts 42 et 43 ; C.J., arrêt *Bayer CropScience SA-NV c. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, 23 novembre 2016, C-442/14.

<sup>80</sup> C.J., arrêt *Ville de Lyon c. Caisse des dépôts et consignations*, 22 décembre 2010, C-524/09, pts 37 et s. Les informations ici visées relèvent du champ d'application de la directive (CE) 2003/87 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive (CE) 96/61, *J.O.*, L 275, 25 octobre 2003. L'article 17 prévoit l'applicabilité de la directive 2003/4/CE en disposant que « les décisions relatives à l'allocation de quotas ainsi que les déclarations d'émission requises en vertu de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et détenues par l'autorité compétente sont mises à la disposition du public par cette autorité, sous réserve des restrictions prévues à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 4 de la directive 2003/4/CE ». Voy. égal. la fiche thématique réalisée par la Cour de justice de l'Union européenne concernant l'accès du public aux informations environnementales, décembre 2017, disponible sur [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche\\_thematique\\_-\\_environnement\\_-\\_fr.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_environnement_-_fr.pdf).

## **b) ... « détenue par une autorité publique »**

27. **Champ d'application *rationae personae*.** Si l'« information environnementale » doit concerner un des domaines listés dans la directive 2003/4/CE, encore faut-il qu'elle soit « détenue par une autorité publique »<sup>81</sup>.

28. **Le secteur public.** Le champ d'application *rationae personae* de la réglementation vise trois types d'acteurs.

Premièrement, il inclut le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, à tous les niveaux de pouvoir.

Deuxièmement, est également tenue d'assurer l'accès aux informations environnementales toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, des activités ou des services spécifiques en rapport avec l'environnement.

Troisièmement, est aussi concernée par la directive 2003/4/CE toute personne physique ou morale qui exerce des responsabilités ou des fonctions publiques, ou qui fournit des services publics en rapport avec l'environnement sous le contrôle d'un organe ou d'une personne précédemment visé<sup>82</sup>.

## **c) Les modalités entourant l'accès à l'information environnementale**

29. **La notion de détention.** La réglementation repose sur les épaules de l'autorité publique « qui détient » l'information. La notion de détention est définie comme le fait d'être en possession de l'information environnementale, qu'elle ait été simplement reçue ou directement établie par l'autorité publique<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Directive (CE) 2004/4 précitée, art. 1 et 3.

<sup>82</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 2.2. Pour des illustrations jurisprudentielles de la notion d'autorité publique, voy. la fiche thématique réalisée par la Cour de justice de l'Union européenne sur l'accès du public aux informations environnementales précitée, pp. 7 et s.

<sup>83</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 2.3.

Sans que cela n'en fasse un droit absolu<sup>84</sup>, précisons que la demande d'accès ne doit pas être accompagnée de la démonstration d'un intérêt<sup>85</sup>, qu'il soit personnel ou motivé par des considérations collectives. Le considérant 16 de la directive 2003/4/CE précise que « le droit aux informations signifie que la divulgation des informations devrait être la règle générale et que les autorités publiques devraient être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales dans quelques cas particuliers clairement définis. Les motifs de refus devraient être interprétés de façon restrictive, de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les motifs de refus devraient être communiqués au demandeur dans le délai fixé par la présente directive »<sup>86</sup>.

**30. Délai.** Soucieux d'assurer l'effectivité du droit d'accès, le législateur européen impose la réactivité dans le chef des autorités publiques. En effet, les informations environnementales doivent être mises à la disposition du demandeur dès que possible et, en principe, dans un délai maximal d'un mois à compter de la réception de la demande. Toutefois, lorsque la requête est volumineuse et complexe, le délai peut être prolongé d'un mois supplémentaire<sup>87</sup>. En outre, l'autorité publique doit, endéans le mois de la réception de la demande d'accès, inviter le demandeur à préciser sa demande si elle s'avère trop large<sup>88</sup>.

**31. Format.** L'autorité publique ne peut se contenter d'octroyer un simple accès. Elle doit également mettre l'information environnementale à la disposition du demandeur dans le format souhaité afin d'en assurer l'accessibilité<sup>89</sup>. Soulignons que le législateur prend le soin de préciser que les informations environnementales doivent être intelligibles, précises et comparables<sup>90</sup>.

Seules deux circonstances permettent à l'autorité publique de se soustraire de cette obligation : d'une part, lorsque l'information est déjà

<sup>84</sup> Une liste de dérogations est établie à l'article 4 de la directive 2003/4/CE. Sur la mise en balance entre l'accès à l'information environnementale et la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, voy. M. KNOCKAERT, « L'incidence du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) sur l'accès à l'information en matière d'environnement : une rencontre nécessaire mais délicate », *op. cit.*, pp. 136 à 148.

<sup>85</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 3.1 et consid. 8.

<sup>86</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, consid. 16.

<sup>87</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 3.2.

<sup>88</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 3.3.

<sup>89</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, consid. 15.

<sup>90</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, consid. 20 : « Il convient que les autorités publiques s'efforcent de garantir que les informations environnementales collectées par elles ou pour

publiée sous une autre forme ou dans un autre format, facilement accessible et, d'autre part, lorsque l'autorité publique propose un autre format en motivant sa décision<sup>91</sup>.

**32. Un souci de diffusion de l'information environnementale.** La première dérogation nous paraît intéressante car elle démontre – avant même l'adoption de la législation relative à la réutilisation des informations du secteur public – le souci de l'Union d'assurer, non pas un accès individuel et individualisé, mais une mise à disposition en ligne des informations. Notons qu'à notre sens, cette mise en ligne suppose une éducation numérique suffisante pour avoir accès à l'information. Annonceur conscient ou non de ce qui deviendra l'*open data*, le législateur invite en outre les États membres à prendre les mesures nécessaires pour assurer la diffusion *active* et *systématique* des informations environnementales<sup>92</sup>. Dès 2003, la directive invitait les États membres à prendre les mesures nécessaires afin d'inciter le secteur public à mettre à disposition les informations<sup>93</sup> au moyen des technologies numériques pour assurer leur disponibilité par le biais de bases de données électroniques auxquelles le public peut facilement accéder via les réseaux de télécommunications publics<sup>94</sup> dans le but de le sensibiliser à la situation environnementale<sup>95</sup>.

On le sait, le mouvement de transparence et d'ouverture des données (« *open data* ») est en plein essor et se situe actuellement au centre des préoccupations. En réalité, il faut se demander si, sur ce point, la donnée environnementale n'a pas été pionnière. Dès les balbutiements de la matière, la directive du 7 juin 1990 témoignait de la nécessité d'une publicité active dans le chef des organismes du secteur public dans l'objectif de créer le terreau nécessaire aux échanges d'idées et à la participation citoyenne<sup>96</sup>. Le législateur retient en effet que « dans le cadre d'une *stratégie globale de diffusion de l'information* en matière d'environnement, il convient de *communiquer de façon active* au public des informations générales sur l'état de l'environnement »<sup>97</sup>.

---

leur compte soient intelligibles, précises et comparables. Dans la mesure où il s'agit d'un élément important pour l'évaluation de la qualité des informations fournies, le mode de collecte devrait aussi être divulgué sur demande ».

<sup>91</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 3.4.

<sup>92</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 1, pt b) et art. 7. Nous soulignons.

<sup>93</sup> Les informations minimales concernées sont énumérées au sein de la directive (voy. directive (CE) 2003/4 précitée, art. 7.2).

<sup>94</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, art. 7.1.

<sup>95</sup> Directive (CE) 2003/4 précitée, consid. 21.

<sup>96</sup> Directive (CEE) 90/313 du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, *J.O.*, L 156/56, 23 juin 1990, art. 1 et consid. 11.

<sup>97</sup> Directive (CEE) 90/313 précitée, consid. 11. Nous soulignons.

## § 2. – Quand l'accès à l'information a pour but la réutilisation : la donnée environnementale au cœur de directive (UE) 2019/1024 concernant les données ouvertes

**33. Législation horizontale : le secteur public et la réutilisation des informations.** Le législateur de l'Union accorde un large droit de réutilisation des informations du secteur public. Il ne s'agit plus d'un simple accès mais de la possibilité d'exploiter technologiquement, à des fins commerciales ou non, les données qu'il détient. Si l'entrée de la donnée environnementale dans le champ d'application matériel des directives 2003/98/CE et (UE) 2013/37 n'était pas évidente, force est désormais de reconnaître la place grandissante qu'elle occupe au sein du mouvement d'ouverture.

### a) Une ouverture renforcée au gré des évolutions législatives

**34. Les évolutions législatives pour le renforcement du droit à la réutilisation.** En 2003, l'Union européenne adopte son premier texte législatif ayant pour objectif de promouvoir la réutilisation des informations du secteur public, à savoir la directive 2003/98/CE<sup>98</sup>. Elle n'imposait cependant aucune obligation de permettre la réutilisation dans le chef des organismes du secteur public. Au lieu de l'exiger, l'article 3 se contentait en effet de les encourager, sur une base purement volontaire, à mettre à disposition leurs informations<sup>99</sup>.

Ce n'est que dix ans plus tard, par l'adoption de la directive modificative (UE) 2013/37 (souvent désignée comme créatrice de l'*open data* au sein de l'Union européenne<sup>100</sup>), que la réutilisation devient une véritable

<sup>98</sup> Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.*, L 345, 31 décembre 2003 (ci-après « directive 2003/98 »). Sur le sujet, voy. L. TERESI, *Droit de réutilisation et exploitation commerciale des données publiques*, Paris, La Documentation française, 2011. Pour une analyse de la transposition en droit belge, voy. C. DE TERWANGNE, « Réutilisation des informations du secteur public : la directive 2003/98 enfin totalement transposée en droit belge », *R.D.T.I.*, n° 31/2008, pp. 129 à 155.

<sup>99</sup> Directive 2003/98/CE précitée, art. 3 : « Les États membres veillent à ce que, lorsque la réutilisation de documents détenus par des organismes du secteur public est autorisée, ces documents puissent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales ».

<sup>100</sup> Sur le mouvement *open data*, voy. l'ouvrage de S. CHIGNARD, *Open data : comprendre l'ouverture des données publiques*, Limoges, FYP, 2012.

obligation dans le chef du secteur public<sup>101</sup>. Une seconde nouveauté du texte est l'accompagnement du principe d'ouverture par des exigences techniques<sup>102</sup>.

En 2019, une refonte conséquente a eu lieu avec l'adoption de la directive (UE) 2019/1024 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public<sup>103</sup>. Le législateur de l'Union entend renforcer l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par des organismes du secteur public ou par des entreprises publiques, que cette réutilisation soit dictée par des motifs commerciaux ou non, dans le but de stimuler davantage l'innovation, notamment par le biais de l'intelligence artificielle<sup>104</sup>.

À notre sens, l'utilisation du terme « document » est malencontreuse. Elle existait déjà dans la première version du texte relatif à la réutilisation des informations du secteur public. En réalité, c'est bien la donnée – et l'information qu'elle contient – qui est au cœur des objectifs de réutilisation poursuivis par l'Union. Le considérant 11 de la directive 2003/98 n'enseignait pas autre chose en précisant que le terme de « document » devait tenir compte de l'évolution de la société de l'information<sup>105</sup>. Force est de constater également l'emploi constant des termes de « données » et d'« informations » dans l'ensemble des considérants de la directive (UE) 2019/1024.

<sup>101</sup> Directive (UE) 2013/37 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.*, L 175, 27 juin 2013 (ci-après « Directive 2013/37 »), art. 3. Pour une analyse du régime prévalant sous cette directive, voy. M. KNOCKAERT, « La réutilisation des informations du secteur public : l'open data et les organismes publics », *J.T.*, n° 6739, 2018, pp. 613 à 621.

<sup>102</sup> *Ibid.*, pp. 613 et s.

<sup>103</sup> Directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.*, L. 172/56, 26 juin 2019, p. 56. Le considérant 4 de la directive indique que « les changements fondamentaux apportés au texte juridique afin de tirer pleinement parti du potentiel des informations du secteur public pour l'économie et la société européennes devraient se concentrer sur les domaines suivants : la fourniture d'un accès en temps réel à des données dynamiques par des moyens techniques adéquats, l'accroissement de la fourniture de précieuses données publiques aux fins de réutilisation, y compris celles provenant d'entreprises publiques, d'organismes exerçant une activité de recherche et d'organisations finançant une activité de recherche [...] ». Pour une analyse détaillée de la directive (UE) 2019/1024, voy. M. KNOCKAERT et A. MICHEL, « La Directive (UE) 2019/1024 et la réutilisation des informations du secteur public : un pas de plus vers un espace européen commun des données », *RTD eur.*, janvier-mars 2023, pp. 71 à 95.

<sup>104</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.11 et consid. 3.

<sup>105</sup> Directive 2003/98 précitée, consid. 11. Voy. M. KNOCKAERT, « La réutilisation des informations du secteur public : l'open data et les organismes publics », *op. cit.*, p. 616 ; L. TERESI, *Droit de réutilisation et exploitation commerciale des données publiques*, *op. cit.*, p. 115.

**35. La réutilisation repose sur les règles d'accès.** La directive précise qu'elle s'appuie sur les règles d'accès déterminées par les États membres et qu'elle n'a pas vocation à se substituer aux législations nationales<sup>106</sup>. Le considérant 23 mentionne en effet que « [...] la présente directive ] ne s'applique pas aux cas dans lesquels, conformément aux règles d'accès pertinentes, les citoyens ou les personnes morales ne peuvent obtenir les documents que s'ils peuvent démontrer un intérêt particulier »<sup>107</sup>. De la sorte, une similitude se dessine avec la directive 2003/4/CE encadrant l'accès à l'information environnementale : sauf disposition nationale particulière, le législateur européen ne conditionne pas la réutilisation à la démonstration d'un intérêt personnel ou collectif.

### **b) La notion de « documents détenus par les organismes du secteur public »**

**36. Champ d'application *rationae personae*.** La législation relative à la réutilisation des informations limite son champ d'application *rationae personae* au secteur public.

Les premiers acteurs concernés sont les organismes du secteur public et les organismes de droit public définis comme « l'État, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public »<sup>108</sup>. Les organismes de droit public, quant à eux, doivent être compris comme « les organismes présentant toutes les caractéristiques suivantes : a) ils ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, b) ils sont dotés de la personnalité juridique et c) soit ils sont financés majoritairement par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public, soit leur gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit leurs organismes d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public »<sup>109</sup>.

Une modification importante, par rapport aux précédentes moutures, est l'entrée dans le champ d'application des entreprises publiques, définies

<sup>106</sup> À cet égard, voy. not. C. DE TERWANGNE et J.-Ph. MOINY, « À la croisée de la publicité de l'administration, de la réutilisation des informations du secteur public et de la protection des données : l'exemple de la directive INSPIRE », *CDPK*, 2010, pp. 121 et s.

<sup>107</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, consid. 23.

<sup>108</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.1.

<sup>109</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.1. La Région wallonne indique, par exemple, qu'il peut s'agir des provinces, des communes, des régions autonomes provinciales

comme toute entreprise active dans des secteurs déterminés et sur laquelle les organismes du secteur public peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété de l'entreprise, de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent<sup>110</sup>. Les entreprises publiques visées sont notamment celles actives dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux<sup>111</sup>. Il convient toutefois de souligner que, contrairement aux organismes du secteur public, les entreprises publiques ne sont pas tenues de permettre la réutilisation. Elles disposent actuellement de la liberté de choix<sup>112</sup>.

Enfin, les organismes de recherche qui exercent des activités de recherches financées au moyen de fonds publics et les organismes qui financent la recherche reçoivent également une attention particulière de la part du législateur de l'Union et doivent mettre à disposition les « données de la recherche »<sup>113</sup>.

**37. Le champ d'application *rationae materiae*.** Sauf exceptions limitativement énumérées par la loi et lorsque les règles nationales d'accès le permettent<sup>114</sup>, les organismes du secteur public et les organismes de droit public – et dans une moindre mesure les entreprises publiques – sont tenus de faciliter la réutilisation des documents qu'ils détiennent<sup>115</sup>. La notion de document est définie comme tout contenu, ou partie de contenu, quel que soit son support. Le contenu informationnel peut donc se matérialiser sous un format papier, électronique, sonore, visuel ou encore audiovisuel<sup>116</sup>. La mise à disposition du document – par voie électronique ou

---

et communales (décret du 24 novembre relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, *M.B.*, 29 décembre 2022, p. 102845 (ci-après « décret relatif à la diffusion et à la réutilisation »), art. 2).

<sup>110</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.3. La disposition précise également qu'une influence dominante du secteur public sur l'entreprise est présumée lorsque ces organismes détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise, disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.

<sup>111</sup> La directive (UE) 2019/1024 fait en effet référence, entre autres, à la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE, *J.O.*, L 94/243, 28 mars 2014.

<sup>112</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 3.2.

<sup>113</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 1.1 c) et consid. 4. Pour une analyse détaillée du régime imposé par la directive (UE) 2019/1024 au secteur de la recherche, voy. M. KNOCKAERT et A. MICHEL, « La Directive (UE) 2019/1024 et la réutilisation des informations du secteur public : un pas de plus vers un espace européen commun des données », *op. cit.*, pp. 82 à 84.

<sup>114</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 1.2.

<sup>115</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 1.

<sup>116</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.6.

sur demande<sup>117</sup> doit être réalisée, en principe gratuitement<sup>118</sup>, dans un format ouvert<sup>119</sup>, accessible et lisible par machine<sup>120 121</sup>.

Les données ne sont pas toutes sur un pied d'égalité. Le législateur identifie plusieurs catégories particulières de données pour lesquelles les organismes du secteur public doivent en assurer une plus forte diffusion. Il s'agit i) des données de la recherche<sup>122</sup>, ii) des données dynamiques<sup>123</sup>, et iii) des ensembles de données de forte valeur<sup>124</sup>. Ces différentes catégories traduisent le souci du législateur européen d'identifier des jeux de données pour lesquels l'ouverture sera appuyée par des contraintes techniques supplémentaires à celles déjà prévues pour les autres types de contenus disponibles au sein des organismes du secteur public.

Relevons que le législateur justifie leur création par les retombées économiques et par les innovations potentielles pour l'Union européenne<sup>125</sup>. Il ne semble dès lors pas que les motifs de transparence et d'accès du citoyen à l'information justifient en eux seuls la place particulière octroyée à la donnée environnementale au sein de la directive (UE) 2019/1024.

### **c) La place de la donnée environnementale au sein de la directive (UE) 2019/1024 : une donnée de forte valeur, une donnée dynamique et, le cas échéant, une donnée de la recherche**

**38. Les ensembles de données de forte valeur.** Les ensembles de données de forte valeur occupent une place importante au sein de la réglementation. Ils sont caractérisés par leurs intérêts sociétaux et économiques. En effet, le législateur européen les définit comme « des documents dont la réutilisation est associée à d'importantes retombées positives au niveau de

<sup>117</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 4.

<sup>118</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 6.

<sup>119</sup> Le format ouvert est défini comme « un format de fichier indépendant des plateformes utilisées et mis à disposition du public dans restriction empêchant la réutilisation des documents » (voy. directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.14).

<sup>120</sup> Par format lisible par machine, le législateur entend « un format de fichier structuré de telle manière que des applications logicielles puissent facilement identifier, reconnaître et extraire des données spécifiques, notamment chaque énoncé d'un fait et sa structure interne » (voy. directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.13).

<sup>121</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 5.

<sup>122</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.9.

<sup>123</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.8.

<sup>124</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.10.

<sup>125</sup> En témoignent le considérant 31 de la directive 2019/1024 et la définition donnée à la notion d'ensemble de données de forte valeur à l'article 2.10.

la société, de l'environnement et de l'économie, en particulier parce qu'ils se prêtent à la création de services possédant une valeur ajoutée, d'applications et de nouveaux emplois décents et de grande qualité, ainsi qu'en raison du nombre de bénéficiaires potentiels des services et applications à valeur ajoutée fondés sur ces ensembles de données »<sup>126</sup>.

En sa première annexe, la directive (UE) 2019/1024 identifie notamment les données géospatiales, les données d'observation de la terre et d'environnement ainsi que les données météorologiques comme des ensembles de données de forte valeur<sup>127</sup> et charge la Commission européenne d'adopter des actes d'exécution pour lister de manière plus précise les jeux de données visés<sup>128</sup>. En conséquence, ces informations sont soumises à des conditions spécifiques d'ouverture et de réutilisation. Premièrement, le principe est la gratuité de la réutilisation, sous réserve de dispositions particulières<sup>129</sup>. Deuxièmement, les ensembles de données de forte valeur doivent être lisibles par machine<sup>130</sup>. Troisièmement, ils doivent être fournis par le biais d'une interface de programme d'application (« API ») qui permet le téléchargement de masse<sup>131</sup>.

**39. La donnée environnementale, donnée « de forte valeur ».** Récemment, se basant sur l'article 14 de la directive (UE) 2019/1024, la Commission a adopté son règlement d'exécution (UE) 2023/138

<sup>126</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.10.

<sup>127</sup> Le considérant 66 indique en effet que : « Afin de mettre en place des conditions propices à la réutilisation de documents à laquelle se rattachent d'importants avantages socio-économiques d'une valeur particulièrement élevée pour l'économie et la société, il convient de faire figurer dans une annexe une liste de catégories thématiques d'ensembles de données de forte valeur. À titre d'illustration et sans préjudice des actes d'exécution qui déterminent les ensembles de données de forte valeur auxquels devraient s'appliquer les exigences particulières prévues par la présente directive, en tenant compte des orientations de la Commission sur les licences types recommandées, les ensembles de données et la tarification pour la réutilisation des documents, les catégories thématiques pourraient notamment couvrir les codes postaux, les cartes nationales et locales (catégorie « géospatiales »), la consommation d'énergie et les images satellitaires (catégorie « observation de la terre et environnement »), les données in situ provenant d'instruments et de prévisions météorologiques (catégorie « météorologiques »), les indicateurs démographiques et économiques (catégorie « statistiques »), les registres du commerce et les identifiants d'enregistrement (catégorie « entreprises et propriété d'entreprises »), ainsi que la signalisation routière et les voies de navigation intérieures (catégorie « mobilité ») » (directive (UE) 2019/1024 précitée, consid. 66).

<sup>128</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 13.1.

<sup>129</sup> Pour ces dispositions particulières, voy. directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 14, §§ 3 et s.

<sup>130</sup> L'article 2.13 de directive (UE) 2019/1024 précitée indique qu'il s'agit d'un format de fichier structuré afin d'assurer que des applications logicielles puissent facilement identifier et extraire des données spécifiques.

<sup>131</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 14.1.

établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation<sup>132</sup>. Pour définir la catégorie de données d'observation de la terre et d'environnement, la Commission renvoie expressément, d'une part, à la définition de l'information environnementale apportée par la directive 2003/4/CE et, d'autre part, aux thématiques de données listées par la législation établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (directive « INSPIRE »)<sup>133</sup>.

Pour accompagner la réutilisation des données du secteur public, le règlement d'exécution impose le recours à la licence *Creative Commons BY 4.0* ou à toute autre licence ouverte équivalente ou moins restrictive<sup>134</sup>. Les deux principales conditions pouvant être imposées par l'autorité publique au candidat réutilisateur sont ainsi, d'une part, de devoir créditer la source de l'information et, d'autre part, de préciser également si des modifications ont été apportées<sup>135</sup>.

<sup>132</sup> Règlement d'exécution (UE) 2023/138 de la Commission du 21 décembre 2022 établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation, *J.O.*, L 19/43, 20 janvier 2023.

<sup>133</sup> Voy. le pt 2 de l'annexe du Règlement d'exécution (UE) 2023/138 précité ; Directive (CE) 2007/2 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, *J.O.*, L 108, 25 avril 2007. À cet égard, notons le choix effectué par le législateur de la Région wallonne d'exclure de la notion d'« information » les données environnementales telles que visées dans le Code wallon de l'environnement, privant *de facto* pour le moment ce type de données du champ d'application de la réglementation relative à la réutilisation des informations du secteur public (art. 2 décret relatif à la diffusion et à la réutilisation). En effet, le Code wallon de l'environnement prévoit la publicité passive et active dans le chef du secteur public. Cependant, le cadre actuel ne prévoit pas de règles pour encadrer spécifiquement la réutilisation de ces informations. Le législateur wallon évoque le souci de maintenir la distinction entre la législation transversale de la réutilisation des informations du secteur public et la législation sectorielle propre à l'information environnementale (décret relatif à la diffusion et à la réutilisation, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1078, pp. 121 et s.). Relevons que la CRAIE, se concentrant sur l'accès à l'information environnementale, s'était montrée très critique à l'égard de l'avant-projet de décret et craignait une superposition de normes (voy. *Doc.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1078, pp. 93 et s.). Gageons que l'ambition du législateur wallon de construire un véritable Code consistant en une version coordonnée d'un certain nombre de textes légaux actuellement en vigueur en Région wallonne se poursuivra et intégrera pleinement le régime juridique de la réutilisation des informations dans le domaine environnemental.

<sup>134</sup> Règlement d'exécution (UE) 2023/138 précité, consid. 12 : « Une licence équivalente à la suite CC peut prévoir des modalités supplémentaires, telles que l'obligation imposée au réutilisateur d'inclure les mises à jour fournies par le détenteur des données et d'indiquer à quel moment les données ont été mises à jour en dernier lieu, pour autant qu'elles ne restreignent pas les possibilités de réutilisation des données ».

<sup>135</sup> Pt 2.2 de l'annexe du Règlement d'exécution (UE) 2023/138 précité ; pour accéder au contenu de ladite licence : <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.fr>.

**40. Les données dynamiques.** De surcroît, outre la qualification d'ensemble de données de forte valeur, la donnée environnementale peut s'enorgueillir de figurer parmi les données dites « dynamiques ». Reçoivent cette qualification les informations pour lesquelles une actualisation fréquente ou en temps réel est nécessaire<sup>136</sup>. Le législateur de l'Union insiste sur l'importance de la valeur économique de ces informations entraînant dès lors le besoin d'une mise à disposition immédiate et d'une mise à jour régulière<sup>137</sup>. Il précise ainsi que « les données dynamiques devraient donc être mises à disposition aussitôt qu'elles ont été recueillies ou, en cas de mise à jour manuelle, immédiatement après la modification de l'ensemble de données, par le biais d'une API, afin de favoriser le développement d'applications internet, mobiles et en nuage »<sup>138</sup>.

**41. La qualité de l'information réutilisable.** En raison de cette qualification, les données environnementales sont soumises à une certaine exigence de qualité. En effet, se rapprochant d'une obligation d'exactitude, les données dynamiques doivent être mises à jour en temps réel ou à tout le moins fréquemment par les organismes du secteur public<sup>139</sup>. À cet égard, il convient de rappeler les enseignements dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme au regard du droit d'accès. Dans son arrêt *Association Burestop 55 et autres*, la Cour met en exergue que « le droit d'accès à l'information se trouverait vidé de sa substance si l'information fournie par les autorités compétentes était insincère, inexacte ou même insuffisante. En effet, le respect du droit d'accès à l'information implique nécessairement que l'information fournie soit fiable, en particulier lorsque ce droit résulte d'une obligation légale mise à la charge de l'État. L'effectivité de ce droit commande dès lors qu'en cas de contestation à cet égard, les intéressés disposent d'un recours permettant le contrôle du contenu et de la qualité de l'information fournie [...] »<sup>140</sup>.

Une critique semble toutefois se dessiner. La législation européenne consacrant un droit d'accès propre à l'information environnementale et la Convention d'Aarhus, construites autour d'une logique démocratique, ont le mérite de mettre au cœur du dispositif l'être humain. En

<sup>136</sup> Les données dynamiques sont définies par le législateur de l'Union comme « des documents se présentant sous forme numérique et faisant l'objet d'actualisations fréquentes ou en temps réel, notamment à cause de leur volatilité ou de leur obsolescence rapide ; les données émanant de capteurs sont typiquement considérées comme étant des données dynamiques » (voy. directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.8).

<sup>137</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 5.5.

<sup>138</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, consid. 31.

<sup>139</sup> Directive 2019/1024 précitée, consid. 32 et art. 2.8.

<sup>140</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Association Burestop 55* précité, § 108. Sur cet arrêt, voy. *supra*, n<sup>os</sup> 20 et 21.

revanche, lorsque l'information est accessible, sa réutilisation – au sens de la directive (UE) 2019/1024 – est davantage motivée par l'impératif d'innovation. Le législateur européen insiste dès lors sur son caractère lisible par machine. Ce dernier critère est entendu comme un format de fichier structuré de telle manière que des applications logicielles puissent facilement identifier et extraire les données spécifiques<sup>141</sup>. Or, il nous semble que la réutilisation des informations du secteur public ne devrait pas se passer du souci de compréhension par l'être humain des données environnementales dont la réutilisation est autorisée<sup>142</sup>.

**42. Les données de la recherche.** En réalité, une triple qualification peut être octroyée aux données environnementales. En sus de celle d'ensemble de données de forte valeur et de données dynamiques, un sort particulier est aussi réservé aux données de la recherche. Elles sont définies comme des documents se présentant sous une forme numérique et qui sont recueillis ou produits au cours d'activités de recherche scientifique et qui sont utilisés comme éléments probants dans le processus de recherche ou dont la communauté scientifique reconnaît leur nécessité pour valider des conclusions et des résultats<sup>143</sup>. À cet égard, le législateur européen précise que « le libre accès s'entend comme la pratique consistant à fournir gratuitement l'accès en ligne à des résultats de recherche à l'utilisateur final, sans restriction sur l'utilisation et la réutilisation au-delà de la possibilité d'exiger l'indication de l'auteur. Les politiques de libre accès visent en particulier à donner aux chercheurs et au grand public accès aux

<sup>141</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.13.

<sup>142</sup> Précisons toutefois que, dans son règlement d'exécution du 21 décembre 2022 établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation, la Commission européenne précise que les conditions d'utilisation doivent être disponibles dans un format lisible tant par la machine que par un être humain (art. 3). Une telle exigence ne semble pas exister pour les jeux de données en eux-mêmes.

<sup>143</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.9. Précisons que les publications scientifiques sont expressément exclues de la notion. Le considérant 27 apporte des éclaircissements en indiquant que : « Le volume des données de la recherche produit connaît une croissance exponentielle et pourrait être réutilisé en dehors de la communauté scientifique. Afin d'être en mesure de faire face efficacement et globalement à des défis de société qui vont croissant, il est devenu crucial et urgent de pouvoir accéder à des données de différentes sources, secteurs et disciplines, les combiner et les réutiliser. Ces données comprennent des statistiques, des résultats d'expériences, des mesures, des observations faites sur le terrain, des résultats d'enquêtes, des enregistrements d'entretiens et des images. Elles comprennent également des métadonnées, des spécifications et d'autres objets numériques. Les données de la recherche diffèrent des articles scientifiques présentant et commentant des résultats de recherche scientifique effectuée par les auteurs. Pendant de nombreuses années, la disponibilité et la possibilité de réutiliser les données de la recherche scientifique obtenues à l'aide de fonds publics ont fait l'objet d'initiatives spécifiques [...] ».

données de la recherche le plus tôt possible dans le processus de diffusion et à faciliter leur utilisation et réutilisation. Le libre accès contribue à améliorer la qualité, à réduire la duplication inutile des recherches, à accélérer le progrès scientifique, à lutter contre la fraude scientifique, et peut globalement favoriser la croissance économique et l'innovation »<sup>144</sup>.

En conséquence, les recherches menées dans le secteur environnemental et financées au moyen de deniers publics – ou bénéficiant d'un co-financement entre le secteur public et le secteur privé<sup>145</sup> – se voient appliquer un régime propre. Le législateur incite donc les organismes exerçant une activité de recherche et les organisations finançant une activité de recherche à rejoindre le mouvement *open data*<sup>146</sup>. En compatibilité avec les droits de propriété intellectuelle, la protection des données à caractère personnel, la confidentialité et les intérêts commerciaux légitimes, lorsque les données ont préalablement été rendues publiques par le biais d'une archive ouverte institutionnelle ou thématique, le principe devrait être la réutilisation par défaut des données de la recherche<sup>147</sup>. Ces informations doivent également être traçables, accessibles et interopérables<sup>148</sup>.

**43. Une ambition renforcée dans le monde numérique.** En 1990, le législateur créait donc un droit d'accès à l'information environnementale en motivant que : « Il est nécessaire de garantir à toute personne, physique ou morale, dans l'ensemble de la Communauté, la liberté d'accès à l'information disponible dans des banques de données auprès des autorités publiques concernant l'état de l'environnement, les activités ou mesures portant ou susceptibles de porter atteinte à l'environnement ainsi que celles visant à le protéger »<sup>149</sup>. En 2019, le législateur de l'Union renforce son changement de paradigme ou, à tout le moins, de perspective : « Le secteur public des États membres collecte, produit, reproduit et diffuse un large éventail d'informations dans un grand nombre de domaines d'activité, qu'il s'agisse d'informations dans le domaine social, politique, économique, juridique, géographique, *environnemental*, météorologique, sismique ou touristique [...]. Le fait de mettre à disposition ces informations [...] dans un format numérique d'usage courant permet aux citoyens et aux personnes morales de leur trouver de nouveaux usages et de créer de nouveaux produits et services innovants »<sup>150</sup>.

<sup>144</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, consid. 27.

<sup>145</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, consid. 28.

<sup>146</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, consid. 28.

<sup>147</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 10 et consid. 28.

<sup>148</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, consid. 27.

<sup>149</sup> Directive 90/313 précitée, consid. 6.

<sup>150</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, consid. 8. Nous soulignons.

Il nous semble que l'Union européenne passe dès lors d'un souci de sensibilisation et d'engagement du citoyen à des considérations davantage portées par le déploiement d'un espace européen commun des données.

## Conclusion

**44. L'information environnementale, au cœur de la transition numérique et verte.** De toute évidence, l'information environnementale navigue entre enjeu démocratique et intérêt économique. Elle est à la fois au centre du débat public et de l'innovation numérique.

Depuis 1990, l'Union européenne prévoit un droit d'accès du public à l'information environnementale. Cet accès n'est pas conditionné par la démonstration d'un quelconque intérêt particulier, ouvrant ainsi les portes, ou plutôt les bases de données, des autorités publiques détenant des informations touchant la sphère environnementale. Concomitamment, la Cour européenne des droits de l'homme a développé sa jurisprudence en la matière sur le terrain des articles 8 et 2 de la Convention. Ainsi, ces dispositions entrent en jeu dès lors que les données environnementales sont susceptibles d'impacter une personne physique déterminée dans son droit au respect de la vie privée ou dans son droit à la vie. Plus récemment, les juges strasbourgeois ont déterminé les conditions d'existence d'un droit d'accès à l'information environnementale pour les chiens de garde de la démocratie à la lumière de l'article 10 de la Convention.

Dans une logique davantage centrée sur l'innovation, l'accès aux données environnementales est désormais accompagné d'un droit à la réutilisation. Le législateur européen se montre soucieux d'élargir les possibilités d'ouverture et d'utilisation tant aux personnes physiques que morales, pour des intérêts commerciaux ou non<sup>151</sup>. Recevant une attention particulière de la part de l'Union, les données environnementales constituent l'exemple même du souci de renforcement de l'*open data* au sein du secteur public. Elles bénéficient en effet de modalités de réutilisation propres, en raison de leur potentielle triple qualification (« ensemble de données de forte valeur », « données dynamiques » et « données de la recherche »). Alors que la réglementation relative à l'accès à l'information environnementale et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reposent principalement sur le besoin de transparence, de sensibilisation

<sup>151</sup> Directive (UE) 2019/1024 précitée, art. 2.11.

et de participation citoyenne, le législateur de l'Union se préoccupe cette fois de l'intérêt économique tiré de l'exploitation des informations provenant des organismes du secteur public.

**45. Perspectives.** Les réglementations portant sur l'accès et la réutilisation de l'information environnementale doivent être conciliées avec d'autres législations. Même si la sensibilisation et l'information du citoyen sur l'environnement sont des ressources clés dans la lutte pour la protection de l'environnement, elles ne peuvent cependant pas se passer du nécessaire équilibre entre les droits et les intérêts en présence. Les intérêts issus de la transparence sont notamment à mettre en balance avec les intérêts d'une protection effective de la vie privée et des données à caractère personnel<sup>152</sup>. Or, à la suite de la récente adoption du règlement sur la gouvernance des données<sup>153</sup> reconnaissant *in principium* la possibilité d'une réutilisation des données à caractère personnel, nous nous demandons si les cartes ne sont pas amenées à être redistribuées à l'avenir ; cette éventuelle redistribution se situant au confluent de la circulation des informations et de la protection des données à caractère personnel.

Enfin, si la présente contribution s'intéressait aux obligations pesant sur le secteur public, le cadre européen des données poursuit son objectif de marché commun. En témoigne la proposition de règlement européen sur les données (« *Data Act* ») et la récente position du Parlement européen qui envisagent un possible accès, cette fois pour le secteur public, aux informations détenues par le secteur privé<sup>154</sup>.

<sup>152</sup> Pour des cas d'application, voy. en Région wallonne CRAIE, 3 décembre 1996, *Monsieur Nisse c. Direction de l'Urbanisme*, recours n° 111 ; CRAIE, 14 novembre 2008, *Monsieur Baum c. La direction de l'espace rural de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles ET environnement*, recours n° 392 ; CRAIE, 17 juillet 2009, *S.A. Van Damme-Deschamps et fils c. Le Collègue communal de la ville de Genappe*, recours n° 409 ; CRAIE, 2 février 2012, *A.S.B.L. Namur 80 c. Le Bureau économique de la Province de Namur*, recours n° 523 ; CRAIE, 21 juin 2022, *Service Public de Wallonie*, recours n° 1240 ; CRAIE, 3 octobre 2022, *Le service public de Wallonie*, recours n° 1254 ; CRAIE, 16 novembre 2022, *La commune de Donceel*, recours n° 1270. Sur le sujet, voy. égal. M. DELNOY et R. SMAL, « La publicité de l'administration en matière environnementale », in V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 283.

<sup>153</sup> Règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724, *J.O. L 152/1*, 3 juin 2022.

<sup>154</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données), COM(2022) 68 final. Voy. égal. le communiqué de presse publié sur le site du Parlement européen, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230310IPR77226/soutien-des-deputes-aux-nouvelles-regles-sur-les-donnees-industrielles> (consulté le 31 mars 2023). Sur ce point, voy. égal. la contribution de Thomas TOMBAL dans le présent ouvrage (« *Data sharing by private actors as an avenue for more sustainability* »).