

N° 4513²**CHAMBRE DES DEPUTES**1^{re} Session extraordinaire 1999

PROJET DE LOI**portant approbation 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, faite à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(12.7.1999)

Par sa lettre du 12 janvier 1999, Monsieur le Ministre de l'Environnement a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi sous rubrique vise à approuver la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La convention comporte trois volets, à savoir l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. La Chambre de Commerce va commenter séparément ces différents aspects du projet de loi.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Convention d'Aarhus prévoit que les parties prennent „les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires“ pour assurer l'application de ses dispositions et la compatibilité avec la législation environnementale existante.

De prime abord, la Chambre de Commerce constate que les dispositions de la Convention d'Aarhus visent à de nombreux égards la législation environnementale en vigueur au Luxembourg. Elle déplore que les auteurs du projet de loi ne détaillent dès lors pas davantage comment le gouvernement luxembourgeois a l'intention de mettre en oeuvre la Convention d'Aarhus et quelles adaptations éventuelles sont envisagées pour tenir compte des dispositions de la Convention.

Concernant l'accès à l'information et la diffusion d'informations sur l'environnement

Les dispositions relatives à l'accès à l'information sur l'environnement prévues par la Convention d'Aarhus sont largement identiques à celles prévues par la loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement. La Chambre de Commerce note cependant que la Convention d'Aarhus prévoit un délai d'un mois endéans lequel l'autorité publique doit avoir fourni les informations demandées, alors que la loi du 10 août 1992 prévoit actuellement un délai de deux mois.

La Convention d'Aarhus permet de refuser la divulgation d'informations, au cas où ces informations concernent le secret commercial et industriel. La Chambre de Commerce tient à commenter cette disposition dans le contexte national des demandes d'autorisation de négoce de déchets. Les formulaires mis à disposition aux entreprises par l'Administration de l'Environnement comportent non seulement l'indication du lieu et de l'entreprise vers laquelle les déchets sont livrés, mais également le ou les destina-

taires vers lesquels les déchets, ou les déchets qui subsistent après un premier traitement, sont acheminés. Il s'avère que le premier destinataire n'a pas toujours intérêt à divulguer le destinataire des déchets collectés par lui, étant donné que ces informations constituent souvent un secret commercial à la base de ses activités de négoce. En effet, en cas de divulgation, le premier destinataire risque de perdre ses clients au profit du deuxième destinataire.

La Chambre de Commerce est d'avis que cette réglementation spécifique devrait tenir compte de la loi du 10 août 1992 et des termes de la Convention d'Aarhus et que les autorités compétentes devraient renoncer à demander ce type d'information, au vu du risque évident de rendre impossible la préservation d'un secret commercial, et ce d'autant plus que le premier destinataire des déchets est couvert par une autorisation dans laquelle il doit d'ores et déjà indiquer les destinataires de ses déchets.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que les dispositions relatives au rassemblement et à la diffusion d'informations sur l'environnement invitent les autorités compétentes à mettre à disposition progressivement les textes législatifs et réglementaires en matière d'environnement sur le réseau de télécommunications Internet. Dans la mesure où l'usage des réseaux de télécommunications devient de plus en plus répandu, la Chambre de Commerce approuve cette disposition et encourage les autorités à l'appliquer, pour faciliter ainsi l'accès aux lois et règlements pour les entreprises concernées.

En outre, la Convention d'Aarhus préconise la publication volontaire des impacts sur l'environnement par les exploitants dont les activités ont des répercussions majeures sur l'environnement. Cette disposition est liée au développement récent des systèmes de management environnementaux, dont en particulier le règlement communautaire CEE No 1853/93 relatif à un système de management environnemental et d'audit EMAS, qui prévoit la publication d'un rapport environnemental par les entreprises.

En ce qui concerne les mécanismes à mettre au point dans le but de permettre au consommateur de faire des choix écologiques, la Chambre de Commerce renvoie au système de label écologique instauré par la Commission européenne par le règlement communautaire CEE No 880/92 du Conseil du 23 mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution du label écologique, au système de marquage relatif à la consommation de l'énergie de différents appareils ménagers, tels que les réfrigérateurs, les lave-vaisselles ou encore les lave-linges. Dans ce domaine, le Luxembourg est largement tributaire des producteurs étrangers et il est clair que les autorités luxembourgeoises ne sauront pas constamment établir des bilans écologiques pour suffire aux dispositions de la Convention sous rubrique.

Concernant la participation du public

La Convention d'Aarhus vise trois mécanismes de participation du public. Il s'agit de la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières, de la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement, ainsi que de la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants et d'application générale.

La participation du public aux décisions relatives à des activités particulières concerne une liste d'activités énumérées à l'annexe de la Convention d'Aarhus. Cette liste est largement identique à la liste des activités couvertes par la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, complétée par certains projets d'infrastructure et des activités liées à l'énergie nucléaire. Toute autre activité comportant des effets importants sur l'environnement, et qui n'est pas énumérée dans la liste en annexe de la Convention, pourra également être couverte.

La procédure d'enquête publique dite „commodo-incommodo“ de la nouvelle loi relative aux établissements classés suffit largement aux dispositions relatives à la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières. La liste des établissements classés couvre quasiment l'ensemble des activités énumérées à l'annexe I de la Convention.

Une procédure de consultation publique est également prévue par le règlement grand-ducal modifié du 29 octobre 1990 concernant la protection de la population contre les dangers résultant des rayonnements ionisants.

La Chambre de Commerce se demande toutefois comment le point 3 de l'article 6, prévoyant que le public puisse participer „effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement“, sera appliqué. Les procédures d'enquête publique prévues par la législation environnementale luxembourgeoise permettent une consultation du public concernant un projet soumis à autorisation.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il ne sera pas possible de permettre une participation du public à chaque phase de l'élaboration d'un projet. Elle estime qu'une ouverture plus large de cette procédure compliquerait trop la procédure d'autorisation. Par ailleurs les observations du public permettent actuellement d'influencer l'élaboration d'un projet d'activité, étant donné que l'élaboration et la rédaction des conditions d'exploitation ne sont effectuées par les autorités compétentes qu'après avoir reçu les observations éventuelles du public.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus prévoit que le public puisse participer à l'élaboration des plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement. La Chambre de Commerce estime que cette disposition est d'ores et déjà accomplie par un certain nombre de procédures prévues par la législation en matière d'aménagement du territoire.

Ainsi, la création de zones protégées au titre de la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles comporte une enquête publique. La loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau concerne notamment l'établissement des zones de protection des eaux. La procédure de déclaration des zones protégées prévoit également une enquête publique préalable.

Il en est de même lors de l'établissement d'un parc naturel au titre de la loi du 30 août 1993 relative aux parcs naturels et des plans d'aménagement pris au titre de la nouvelle loi concernant l'aménagement du territoire. Le législateur a pourtant innové par ces deux lois en imposant outre l'enquête publique également une séance d'information qui doit être tenue au cours de cette enquête, permettant une information plus active de la population.

La nouvelle loi relative à l'aménagement du territoire prévoit que les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels soient transmis aux communes pour avis. Celles-ci doivent transmettre leur avis endéans trois mois. Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population en présence du ministre ou de son délégué.

Les plans d'occupation des sols prévus par la nouvelle loi relative à l'aménagement du territoire sont soumis à une enquête publique complète. Les projets des plans sont déposés pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le Gouvernement diffuse à deux reprises, et ce à une semaine d'intervalle, un avis de publication dans la presse. Le collège échevinal doit tenir au moins une réunion d'information de la population en présence du ministre ou de son délégué.

Finalement, il faut citer la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, qui a prévu à cette époque déjà une enquête publique lors de l'établissement d'un plan d'aménagement général ou particulier, ou encore lors d'un projet de remembrement.

En troisième lieu, la Convention d'Aarhus préconise également la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants et d'application générale. Les projets de lois et de règlements grand-ducaux sont régulièrement publiés par les documents parlementaires de la Chambre des Députés. La Chambre de Commerce est d'avis que les organisations non gouvernementales ont d'ores et déjà la faculté de prendre position par rapport aux projets de lois et de règlements grand-ducaux. La Convention d'Aarhus ne devrait dès lors pas nécessiter des changements du cadre légal existant.

Concernant l'accès à la justice

Les dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à l'accès à la justice en matière d'environnement sont à commenter en tenant compte de la nouvelle loi relative aux établissements classés.

La Convention d'Aarhus prévoit tout d'abord que toute personne qui estime qu'une demande d'information adressée aux autorités publiques a été ignorée, rejetée abusivement ou traitée incorrectement ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire. La loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information concernant l'environnement et le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement dispose à l'article 6 qu'un recours contre une décision de refus est ouvert devant le tribunal administratif. La procédure administrative non contentieuse selon la loi du 1er décembre 1978 et le règlement grand-ducal du 8 juin 1978 prévoit qu'en cas de décision de refus de communication des données demandées, l'autorité compétente doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base. Ces dispositions correspondent ainsi à la Convention d'Aarhus.

La Convention d'Aarhus prévoit de garantir l'accès à la justice du public concerné en ce qui concerne toute décision, tout acte ou toute omission pour lesquels la Convention prévoit la participation du public à des activités particulières. Le public concerné doit toutefois jouir d'un intérêt suffisant pour agir. La notion „d'intérêt suffisant pour agir“ et appliquée par les tribunaux, qui doivent juger au cas par cas si une personne physique remplit les conditions pour se pourvoir en justice. C'est aux juges qu'il revient d'apprécier avec circonspection la notion „d'intérêt suffisant pour agir“.

La Convention d'Aarhus prévoit en outre que les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement soient considérées d'office comme ayant un intérêt suffisant pour agir. Au Luxembourg, la loi du 10 août 1992 précitée a ouvert l'accès à la justice aux associations de l'environnement en instaurant d'office le droit d'agir devant les juridictions. Ces associations doivent toutefois être agréées préalablement par le Ministre de l'Environnement. Cette loi avait introduit ce droit d'accès à la justice pour les lois sectorielles – déchets, eau, air, bruit, protection de la nature. Récemment, la nouvelle loi relative aux établissements classés a étendu le droit d'accès à la justice à la législation en matière d'établissements classés.

Les associations de protection de l'environnement ne peuvent toutefois se prévaloir de l'accès à la justice que dans la mesure où les faits invoqués comme motif d'une action en justice constituent une infraction au sens des lois sectorielles et de la législation en matière d'établissements classés, et que cette infraction porte un préjudice direct aux intérêts collectifs que les associations ont pour objet de défendre. Ainsi, une autorisation établie légalement, c'est-à-dire dans le cadre de la législation et de la réglementation existante, ne saurait être attaquée par une association.

La Chambre de Commerce est d'avis que le droit d'agir en justice accordé aux associations de protection de l'environnement, tel que prévu par la Convention d'Aarhus, est largement couvert par la législation environnementale au Luxembourg. Une ouverture du droit d'agir en justice à la possibilité des associations de se pourvoir contre l'octroi d'une autorisation et les conditions d'exploitation afférentes aurait des conséquences néfastes et est à rejeter. En effet, l'établissement des conditions d'exploitation, et notamment des normes d'émissions, dans le cadre des autorisations d'exploitation d'un établissement industriel est effectué suite à une évaluation détaillée. En l'absence d'une réglementation d'exécution concernant les normes d'émissions au Luxembourg, les valeurs limites d'émission retenues par les autorités compétentes doivent se baser sur une évaluation technique complexe. La technicité du processus décisionnel est accentuée par la nécessité d'intégration des différents aspects environnementaux relatifs à la protection de l'eau, de l'atmosphère, du sol et de la protection contre le bruit.

L'introduction d'un intérêt suffisant pour agir des associations de protection de l'environnement contre l'octroi d'une autorisation risque pour les raisons soulevées ci-dessus de mener à des procès longs et fastidieux, et de grever autant le fonctionnement des tribunaux et des autorités compétentes que celui des établissements visés.

*

La Chambre de Commerce, après consultation de ses ressortissants et sous réserve des remarques faites ci-avant, peut marquer son accord au projet de loi sous avis.