

N° 5217⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**concernant l'accès du public à l'information
en matière d'environnement**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT**sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal
déterminant la taxe à percevoir lors de la présentation
d'une demande en obtention d'une information relative à
l'environnement**

(8.6.2004)

Les projets susmentionnés ont été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 2 octobre 2003.

Les projets, élaborés par le ministre de l'Environnement, étaient accompagnés d'exposés des motifs, d'un commentaire des articles et du texte de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003.

Les avis de la Chambre des employés privés, de la Chambre de travail et (sur le projet de loi seul) de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été envoyés au Conseil d'Etat par des dépêches du ministre aux Relations avec le Parlement respectivement en dates des 17 et 29 décembre 2003.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit national la directive 2003/4/CE 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. Cette dernière avait instauré des mesures destinées à garantir l'exercice du droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement que la nouvelle directive entend développer et perfectionner en élevant le niveau d'accès actuellement prévu.

La directive 90/313/CEE a été transposée en droit national par la loi du 10 août 1992 concernant

- la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement
- le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement.

De même, la fixation d'une taxe de redevance à payer est intervenue dans le cadre du règlement grand-ducal modifié du 10 août 1992 déterminant la taxe à percevoir lors de la présentation d'une demande en obtention d'une information relative à l'environnement.

La directive à transposer tient compte des dispositions 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. Ainsi, au lieu de modifier, voire de compléter la directive 90/313/CE, la présente directive constituera désormais le seul texte législatif de référence en ce qui concerne l'information en matière d'environnement. Il s'agit en somme du droit commun en cette espèce et sa cohérence et transparence juridiques ne font qu'améliorer sa lisibilité et surtout sa compréhension.

Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à son avis du 14 novembre 2000 (cf. *doc. parl. No 4513³, sess. ord. 2000-2001*). Il ne peut qu'approuver la démarche à la fois des auteurs de la directive et du projet de loi sous avis.

Aussi les dispositions projetées ont-elles pour but principal de garantir à toute personne physique ou morale, sans devoir justifier d'un quelconque intérêt, le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques (nationales, régionales et locales) ou pour le compte de celles-ci.

Les informations demandées doivent être disponibles dans un délai raisonnable et, si possible, au moyen des réseaux publics de télécommunication modernes. Aussi l'accessibilité des informations sera-t-elle désormais la règle, les quelques exceptions prévues étant par ailleurs d'interprétation stricte.

La communication des informations sollicitées peut cependant être subordonnée au paiement d'une redevance en rapport avec les renseignements demandés. Un recours juridictionnel est aménagé en cas de refus ou d'omission de communication de la part des autorités publiques.

Les observations relatives au secret administratif et l'éventuelle responsabilité du fonctionnaire accédant à une demande d'information soulevée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics trouvent une réponse satisfaisante dans les textes légaux cités par l'avis même. En effet, la directive communautaire elle-même prévoit des dérogations à la publicité générale des informations concernées, dérogations par ailleurs d'interprétation stricte.

De même, les règles générales concernant le fonctionnement des personnes publiques (pouvoir d'organisation, pouvoir d'instruction et pouvoir hiérarchique notamment) ensemble avec la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ainsi que les textes organiques des diverses banques de données constituent des références satisfaisantes au point de trouver une solution audit problème. Evoquer dans ce contexte le projet de loi relative à la classification de pièces et aux habilitations de sécurité, c'est se tromper de cible compte tenu des développements qui précèdent. Le Conseil d'Etat tient par ailleurs à rappeler que ce régime a été introduit par la loi du 10 août 1992 que le projet sous avis entend modifier et compléter et qu'il n'a pas connaissance de ce que son application aurait donné lieu à des problèmes spécifiques.

Le Conseil d'Etat, vu les observations qu'il formulera lors de l'examen des divers articles, marque son accord avec le projet de loi sous avis.

*

1. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Le Conseil d'Etat, avant d'entamer cet examen, doit faire une remarque générale concernant le texte soumis à son avis. Il s'agit de la reproduction presque intégrale du texte de la directive communautaire à transposer. Or, bon nombre de ses dispositions sont des recommandations aux Etats membres qu'il s'agit pour ces derniers de mettre en œuvre sous forme de règles ou de normes régissant désormais ce domaine dans le droit national. Enfin, une telle pratique ne favorise nullement la lisibilité et la transparence du texte à intervenir.

Article 1er

Cet article reproduit fidèlement l'article 1er de la directive 2003/4/CE. Le Conseil d'Etat, vu le caractère normatif des futures dispositions, recommande le libellé suivant:

„Art. 1er.— Objectifs

La présente loi a pour objectifs:

- a) de fixer les conditions et les modalités pratiques garantissant le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte;
- b) de rendre accessibles et disponibles ces informations environnementales et de les diffuser au public au moyen des technologies de télécommunication informatique ainsi que des technologies électroniques pour en garantir une mise à disposition et une diffusion aussi larges que possible.“

Article 2

Cet article reprend l'article 2 de la directive communautaire. Le Conseil d'Etat, pour des raisons de sécurité juridique, marque son accord à une telle reproduction littérale.

Le Conseil d'Etat propose cependant de supprimer au point 2 le dernier alinéa puisque notre législation prévoit de tels recours en matière administrative et qu'il n'y a donc pas lieu d'exclure ces organes.

Article 3

Cet article est la reproduction fidèle de l'article 3 de la directive 2003/4/CE. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'y apporter des modifications rédactionnelles pour des raisons de clarté et de compréhension. Ainsi, il y a lieu de retenir une règle générale en ce qui concerne le délai de réponse: un mois pour les renseignements faciles à communiquer et deux mois pour les dossiers autrement compliqués. L'on pourrait utilement s'inspirer des dispositions de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

A noter que l'article sous avis ne prévoit qu'un seul délai (dès que possible ou un mois) pour communiquer au demandeur les motifs d'un refus. Qu'en est-il des dossiers nécessitant un délai de deux mois, délai sollicité par l'autorité publique pour instruire la demande lui présentée?

Enfin, le Conseil d'Etat se demande quelle est l'utilité, sinon l'opportunité du paragraphe 5 en général et de ses deux derniers alinéas en particulier. Quelle est la valeur normative de telles dispositions? Dans l'optique du Conseil d'Etat, le paragraphe 5 devait être libellé comme proposé ci-dessous pour avoir valeur normative.

L'article sous avis se lira comme suit:

„Art. 3.– Accès sur demande aux informations environnementales

1. Les autorités publiques sont tenues, sauf les dérogations prévues à l'article 4 de la présente loi, de mettre les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte à la disposition de tout demandeur sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt.

2. Les informations sont mises à la disposition du ou des demandeurs par l'autorité publique concernée:

- a) au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande envoyée par lettre recommandée avec avis de réception;
- b) dans les deux mois qui suivent la réception de la demande lorsque le volume et la complexité des informations empêchent le respect du délai d'un mois visé sub a).

L'autorité concernée doit informer le demandeur dans le délai d'un mois de cette prolongation et des motifs y relatifs.

3. L'autorité publique, lorsque la demande est formulée d'une manière trop générale, invite le requérant dans le délai d'un mois à la préciser en lui donnant des renseignements sur l'utilisation des registres publics visés au paragraphe 5, alinéa 2 du présent article.

4. L'autorité publique communique les informations demandées sous la forme ou dans le format souhaité par le demandeur, sauf dans les cas suivants:

- a) l'information est déjà publiée sous une autre forme ou dans un autre format, accessibles aux demandeurs;
- b) l'autorité publique est fondée à la mettre à la disposition du public sous une autre forme ou dans un autre format auquel cas les motifs en doivent être indiqués.

L'autorité publique doit conserver les informations environnementales qu'elle détient ou qui sont détenues pour son compte sous des formes ou dans des formats facilement reproductibles et accessibles par des moyens de télécommunication informatique ou autres voies électroniques.

L'autorité publique peut rejeter la demande d'information trop générale et la mise à disposition des informations sous la forme ou dans le format demandés. Les motifs du refus doivent être communiqués au demandeur dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande d'informations.

5. Les listes des autorités publiques concernées par la présente loi sont accessibles au public. Elles désignent également les responsables respectifs en matière d'information et les fonctionnaires tenus d'aider le public à accéder aux informations recherchées.

Les autorités publiques établissent et tiennent à jour des registres ou des listes des informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte par des centres d'information. Ces registres ou listes indiquent en outre de façon précise les endroits où ces informations sont mises à disposition.

Un règlement grand-ducal peut arrêter les conditions et les modalités que les autorités publiques doivent respecter pour informer le public des droits lui conférés en ce qui concerne les informations, orientations et conseils dont il peut bénéficier en vertu de la présente loi.“

Article 4

Le Conseil d'Etat estime en premier lieu qu'un réagencement général de cet article s'impose ne fût-ce que pour des raisons d'ordre rédactionnel aux fins d'une meilleure lisibilité ou compréhension.

En second lieu, cet article contient des motifs de refus contraires à la législation nationale (cf. 1a)i). Ainsi, la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et surtout son règlement d'exécution, en l'occurrence le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations de l'Etat et des communes, arrêtent des droits en faveur des administrés et partant du public qu'il n'échet pas de modifier par les dispositions sous avis. Si tel devait être le cas, le Conseil d'Etat devrait s'y opposer formellement en vertu des principes généraux du droit.

Quoi qu'il en soit, l'hypothèse visée au paragraphe 1a)i) ne peut servir de motif de refus en vertu des dispositions légales et réglementaires précitées. Il y a donc lieu d'en faire abstraction.

L'article 4 aura la teneur suivante:

„Art. 4.– Dérogations

1. Sans préjudice des dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et de ses règlements d'exécution, une demande d'informations environnementales peut être rejetée dans les cas où

- a) la demande est manifestement abusive;
- b) la demande est formulée d'une manière trop générale;
- c) la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés. En cette hypothèse, la décision de refus doit désigner l'autorité publique qui élabore ces documents et le délai de leur finalisation;
- d) la demande concerne des communications purement internes sans intérêt pour le public.

2. Une demande d'informations environnementales est encore refusée lorsque leur divulgation porterait atteinte:

- a) aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité ou à l'ordre public;
- b) à des droits de propriété intellectuelle;
- c) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques lorsque celle-ci est prévue par la loi;
- d) à la confidentialité des informations commerciales, industrielles et artisanales aux fins de protéger un intérêt économique légitime;
- e) à la confidentialité des statistiques et du secret fiscal;
- f) à la bonne marche de la justice;
- g) à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête disciplinaire ou une instruction judiciaire;
- h) à la possibilité pour toute personne d'avoir un procès équitable;
- i) à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou de dossiers concernant une personne physique à moins que celle-ci ait donné son accord à la divulgation de ces informations;
- j) aux intérêts ou à la protection de toute personne ayant fourni volontairement les informations demandées sans y être obligée par la loi ou en vertu de la loi à moins que celle-ci n'ait librement consenti à la divulgation de ces données;
- k) à la protection de l'environnement même auquel se rapportent ces informations.

3. Les informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte sont partiellement mises à la disposition du demandeur lorsqu'il est possible de les dissocier d'autres informations confidentielles du dossier concerné.

Toutefois, une demande d'informations concernant les émissions dans l'environnement ne peut être refusée dans les hypothèses visées par le paragraphe 1er du présent article."

Article 5

Cet article reprend partiellement l'article 5, intitulé „*Redevances*“, de la directive communautaire et des articles 4 et 5 de la loi du 10 août 1992 concernant – la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement – le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement.

Le Conseil d'Etat ne suit pas la démarche des auteurs puisqu'il s'agit de sujets différents sans aucun rapport entre eux. Il se demande par ailleurs pourquoi ces mêmes auteurs n'ont pas repris sauf quelques modifications rédactionnelles les textes de la loi de 1992 précitée qui se caractérisent par leur parfaite lisibilité.

Le Conseil d'Etat recommande donc la teneur suivante:

„Art. 5.– Modalités d'accès aux informations environnementales

1. L'accès aux informations relatives à l'environnement s'exerce:

- a) par la consultation gratuite sur place des registres ou listes publics établis et tenus à jour conformément à l'article 3, sauf lorsque la préservation des documents précités ne le permet pas;
- b) par la délivrance de copies en seul exemplaire, aux frais de la personne demanderesse, sauf lorsque la reproduction nuit à la conservation des documents concernés.

Ces frais sont acquittés au moyen de timbres de chancellerie mobiles fournis par l'administration compétente en la matière. Les timbres mobiles sont apposés sur les documents délivrés.

Un règlement grand-ducal fixe le montant de la taxe par page photocopiée.

2. *(texte proposé par les auteurs)*

3. *(texte proposé par les auteurs)*

4. *(texte proposé par les auteurs)*"

Article 6

Cet article reprend en partie les dispositions de l'article 6 de la directive 2003/4/CE.

Le Conseil d'Etat propose d'intégrer dans cet article l'exception prévue sous l'article 9, en l'occurrence les dispositions des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 7 de la loi du 10 août 1992. Aussi y a-t-il lieu de compléter l'article 6 par un nouveau paragraphe 4.

Le Conseil d'Etat, tout en se référant à la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, au règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, à la loi du 10 août 1992 concernant – la liberté d'accès à l'information concernant l'environnement – le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement, à la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, propose donc de lire cet article comme suit:

„Art. 6.– Accès à la justice

1. Le refus de communication ou de consultation total ou partiel est notifié, sous peine de nullité, par les autorités publiques au demandeur sous forme d'une décision écrite motivée par lettre recommandée avec avis de réception.

2. Le silence gardé pendant plus de trois mois par l'autorité publique saisie d'une demande de communication ou de consultation d'informations environnementales vaut décision de refus.

3. Contre la décision de refus total ou partiel, un recours est ouvert devant le tribunal administratif, qui statue comme juge du fond.

Ce recours, également possible en cas de contestation sur les frais de copie visés à l'article 5 de la présente loi, doit être interjeté dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision intervenue.

4. Les associations agréées en application de l'article 63 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux lois modifiées des 21 juin 1976 relatives à la lutte contre la pollution de l'atmosphère et à la lutte contre le bruit ainsi qu'à la loi du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public."

Article 7

Cet article reprend les dispositions de l'article 7 de la directive communautaire. Le Conseil d'Etat estime qu'un réagencement rédactionnel s'impose pour des raisons de clarté et de compréhension.

Cet article aura la teneur suivante:

„Art. 7.– Diffusion des informations environnementales

1. Les autorités publiques organisent la diffusion des informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, par la consultation gratuite sur place, la délivrance de copies, la publication de rapports ainsi qu'au moyen des technologies de télécommunication informatique ainsi que d'autres technologies électroniques disponibles ainsi que par la création de banques de données auxquelles le public peut avoir accès par ces mêmes technologies.

2. Les informations environnementales diffusées et mises à la disposition du public doivent être tenues régulièrement à jour et comprendre au moins:

- a) les textes des traités, conventions et accords internationaux ainsi que les dispositions légales et réglementaires en vigueur relatives à la protection de l'environnement;
- b) les politiques, plans et programmes concernant la protection de l'environnement;
- c) les rapports, élaborés ou conservés sous forme électronique, sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des éléments visés aux points a) et b) ci-dessus;
- d) les rapports nationaux sur l'état de l'environnement informant sur sa qualité et les contraintes qu'il subit;
- e) les données ou résumés des données recueillies quant aux activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement;
- f) les autorisations ayant un impact significatif sur l'environnement ainsi que les accords environnementaux ou l'indication de l'endroit où ces informations peuvent être demandées et consultées;
- g) les études d'impact et les évaluations de risques concernant la protection de l'environnement ou l'indication de l'endroit où ces informations peuvent être demandées ou consultées.

3. Si des activités humaines ou des causes naturelles constituent une menace imminente pour la santé humaine ou la protection de l'environnement, les informations susceptibles de permettre à la population de prendre les mesures pouvant atténuer ou prévenir les dommages liés à cette menace doivent être diffusées sans retard par les autorités publiques."

Article 8

Cet article reprend l'article 8 de la directive. D'après le Conseil d'Etat, il y a lieu de faire abstraction du paragraphe 2, ce domaine étant couvert par d'autres dispositions de la future loi.

Aussi cet article se lira-t-il comme suit:

„Art. 8.– Qualité des informations environnementales

Toute information environnementale détenue par les autorités publiques doit être à jour, précise et comparable."

Article 9 (9 et 10 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'en faire deux articles distincts, l'un concernant les dispositions abrogatoires et l'autre l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Quant aux dispositions abrogatoires, le Conseil d'Etat renvoie à l'article 6 pour proposer le libellé suivant:

„Art. 9.– Disposition abrogatoire

Est abrogée la loi du 10 août 1992 concernant

- la liberté d'accès à l'information
- le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement.“

L'article 10 nouveau se lira comme suit:

„Art. 10.– Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.“

*

2. EXAMEN DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Ce projet a pour objet de remplacer et d'abroger le règlement grand-ducal du 10 août 1992 déterminant la taxe à percevoir lors de la présentation d'une demande en obtention d'une information relative à l'environnement.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet dont le texte donne lieu aux observations suivantes:

Préambule

Il y a lieu de réexaminer le deuxième visa dans la mesure où les avis de quatre des six chambres professionnelles ne figurent pas dans le dossier transmis au Conseil d'Etat, qui propose donc de formuler ledit visa de la façon suivante:

„Vu les avis de la Chambre des employés privés et de la Chambre de travail;

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ayant été demandés;“.

Articles 1er, 3, 4 et 5

Sans observation.

Article 2

Pour des raisons de clarté et de lisibilité surtout, le Conseil d'Etat, en se référant au règlement grand-ducal du 10 août 1992, propose de faire de la phrase finale de cet article un nouvel alinéa 2.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 juin 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

