

N° 4513³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

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 DU CONSEIL D'ETAT

(14.11.2000)

Le projet de loi susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 5 janvier 1999.

Le projet, élaboré par le ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération, était accompagné d'un exposé des motifs et du texte de la convention à approuver.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre de commerce sont parvenus au Conseil d'Etat respectivement le 8 avril et le 30 juillet 1999 par dépêches du ministre aux Relations avec le Parlement.

*

La Convention d'Aarhus, née à l'initiative de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, vise l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Elle concerne l'environnement humain (air, bruit, eau, déchets, ...) autant que l'environnement naturel (paysages, sites, faune, flore...). „Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci“, tel est l'objectif primordial de la Convention d'après son préambule.

Les objectifs ci-dessus sont en partie repris 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 et 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.

Il faut cependant constater que la Convention d'Aarhus dépasse largement le cadre de la loi du 10 août 1992 précitée et son approbation ne manquera certainement pas de modifier profondément la législation actuelle en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Aussi le Conseil d'Etat se borne-t-il à reprendre de façon non exhaustive les principales innovations de la Convention en la matière, innovations qui présentent parfois un caractère révolutionnaire. Chacun a le droit, sans justifier d'un quelconque intérêt, à demander des renseignements en matière d'environnement. Ces informations doivent lui être fournies dans le mois de leur demande alors que la loi du 10 août 1992, qui est la transposition en droit national de la directive 90/313 du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, prévoit un délai de deux mois. L'autorité publique sollicitée qui ne dispose pas des renseignements demandés doit d'autre part en

avertir le requérant et lui communiquer les coordonnées de l'autorité à laquelle il faut s'adresser pour obtenir satisfaction.

La Convention fait également état de certaines éventualités prévues par la directive 90/313/CEE mais non transposées en droit national. Enfin la Convention oblige les Etats membres à rassembler et à diffuser des informations générales sur l'état de l'environnement. Bien plus, elle impose „en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement“ aux autorités publiques de communiquer les mesures susceptibles d'y remédier en leur possession „sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées“.

L'innovation la plus spectaculaire qui ne manquera pas de révolutionner le droit national en matière d'environnement concerne la participation du public au processus décisionnel y relatif. Ainsi la Convention stipule-t-elle entre autres que „lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus“ (Article 6.2). Le public est donc appelé à collaborer à la décision à intervenir dès le début de la procédure décisionnelle (ex ante) contrairement à la pratique actuelle de l'enquête publique en l'espèce où les personnes concernées, voire le public, sont contactés au stade final (ex post), le projet une fois établi *ne varietur* et soumis à l'autorité compétente pour approbation. Cette nouvelle approche ne manquera pas de modifier profondément le droit national en l'espèce. De même la Convention prévoit encore „la date et lieu de toute audition publique envisagée“ institutionnalisant ainsi le hearing public contradictoire.

La Convention, quant à l'accès à la justice, prévoit, fait non moins important, dans le cadre du recours devant une instance judiciaire que „la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire“ (Article 9.1). Ainsi, si des associations ou des particuliers contestent une autorisation, voire une demande d'autorisation d'établissement, leur action ne peut plus être mise en échec par le fait qu'ils n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour assumer les frais d'expertise souvent énormes en la matière que le demandeur d'expertise doit avancer.

Le même article, dans son paragraphe 2, impose entre autres à chaque Etat signataire de veiller

„... dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

- a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,
- b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention“.

Il s'agit dès lors d'introduire un recours en réformation en matière d'environnement humain et naturel alors qu'il faut constater que la tendance actuelle du droit national interne est en règle générale favorable au seul recours en annulation. Aussi le Conseil d'Etat doit-il insister, bien qu'il y ait un certain rapprochement entre le recours en annulation et le recours en réformation quant aux pouvoirs d'appréciation dévolus au juge administratif, que le pouvoir d'appréciation est plus vaste en cas de recours en réformation dans la mesure où celui-ci ne se limite pas à l'appréciation des faits matériels, mais englobe encore l'opportunité de la mesure en discussion (*cf. Doc. parl. No 4165⁸, sess. ord. 1996-1997*).

La Convention prévoit que des amendements peuvent être proposés soit à la Convention même, soit à une de ses annexes. Quant à la procédure prévue en vue de la modification de la Convention, il faut noter que l'article 14 (paragraphe 1, 2, 3 et 4) dispose que tout amendement à la Convention doit être présenté aux Parties aux fins de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Cette procédure ne comporte dès lors aucun problème à l'égard de l'article 37 de la Constitution.

Les paragraphes 5 et 6 du même article prévoient une procédure permettant d'apporter des amendements aux annexes de la Convention. Aux termes de cette procédure, un tel amendement entre en vigueur à l'égard de toutes les Parties, qui n'ont pas communiqué, dans le délai d'un an à compter de la date de la communication par le dépositaire, de notification comme quoi elles ne pourraient accepter

l'amendement proposé. L'Etat qui a ainsi clairement fait savoir qu'il n'est pas d'accord avec cet amendement n'y sera pas lié.

La question se pose dès lors si le pouvoir législatif peut consentir dès maintenant à ce que l'exécutif approuve ou rejette de tels amendements.

Compte tenu des paragraphes 5 et 6 de l'article 14 de la Convention qui disposent que les annexes ont trait exclusivement à des questions de procédure (arbitrage) et à des activités particulières précises, le Conseil d'Etat estime que l'approbation anticipée est constitutionnellement valable étant donné que les limites de l'assentiment sont tracées avec la précision requise pour que le pouvoir législatif puisse exercer son pouvoir de contrôle en parfaite connaissance de cause. Il en est de même des activités visées dans la mesure où l'on peut considérer que les amendements possibles sont circonscrits avec une précision suffisante pour permettre au législateur d'accorder son approbation anticipée.

Il est bien entendu que la teneur des amendements proposés ne pourra pas être en contradiction avec le texte même de la Convention. Si tel était le cas, l'article 37 de la Constitution serait vidé de sa substance et le Gouvernement devrait se prononcer contre un tel amendement, tant que le pouvoir législatif n'y aurait pas donné son approbation.

Le Conseil d'Etat, tout en renvoyant à son avis du 26 avril 1994 relatif au projet de loi modifiant la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (Doc. parl. No 3837⁸, sess. ord. 1993-1994), estime que le projet de loi dont le texte de l'article unique ne donne pas lieu à observation, entraîne d'importantes modifications en matière d'environnement humain et naturel en droit interne, modifications qu'il y a lieu de traiter, voire de manier avec toute la circonspection et prudence nécessaires.

Aussi l'approbation de la Convention d'Aarhus amènera-t-elle nécessairement le législateur à compléter, adopter, voire modifier en conséquence la législation nationale en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme puisque les associations et les administrés vont se prévaloir des nouvelles dispositions dès leur mise en vigueur. Il s'agira surtout de réexaminer les dispositions légales prévoyant des procédures d'enquête publique et notamment les lois suivantes:

- loi du 21 mai 1990 concernant l'aménagement du territoire;
- loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes;
- loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
- loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 novembre 2000.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Raymond KIRSCH

