

N° 4513⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(7.7.2005)

La Commission se compose de: M. Roger NEGRI, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Emile CALMES, Camille GIRA, Charles GOERENS, Robert MEHLEN, Marcel OBERWEIS, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Romain SCHNEIDER et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération le 26 janvier 1999. Il a été avisé par la Chambre d'Agriculture le 22 mars 1999 et par la Chambre de Commerce le 12 juillet 1999. Le Conseil d'Etat a, quant à lui, rendu son avis en date du 14 novembre 2000.

Au cours de sa réunion du 7 février 2001, la Commission de l'Environnement a désigné M. Emile Calmes comme rapporteur. Lors de la même réunion, la commission a procédé à l'examen du texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

Lors de sa réunion du 20 mars 2002, elle a poursuivi ses débats concernant le projet de loi.

Au cours de sa réunion du 17 janvier 2005, la Commission de l'Environnement a désigné M. Roger Negri comme rapporteur, à la place de M. Emile Calmes et elle a examiné le projet de loi, parallèlement au projet de loi 5217 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La Commission de l'Environnement a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 7 juillet 2005.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

La convention vise à contribuer „à la protection du droit de chaque personne, des générations présentes et futures, à vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être“. Elle repose sur trois volets:

- l'accès à l'information détenue par les autorités publiques. Ainsi, elle établit des obligations et droits précis comme, par exemple, un délai pour la transmission de l'information, la restriction des motifs pour refuser l'accès à l'information ou l'obligation d'assurer la diffusion de l'information environnementale générale.
- la participation du public à la prise de décisions ayant une incidence importante sur l'environnement. Le public est 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 où les personnes concernées sont contactées au stade final (ex post). Les résultats d'une telle participation doivent être pris en compte dans la décision finale.

- l'accès à la justice. Dans le cadre du recours devant une instance judiciaire la personne concernée doit avoir accès à une procédure gratuite ou peu onéreuse. Ainsi, l'action d'une association ou de particuliers 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.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

III.1 Avis de la Chambre d'Agriculture

La Chambre d'Agriculture n'a pas formulé d'observation particulière au sujet du 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.

III.2 Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a émis un avis généralement favorable, mais relève toutefois certains éléments de la Convention qui pourraient poser problème. Ainsi, elle attire l'attention sur le fait que la Convention d'Aarhus permet de refuser la divulgation d'informations au cas où ces divulgations concernent le secret commercial et industriel. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce craint que l'application de la nouvelle loi rendra impossible la préservation du secret commercial concernant le négoce de déchets, vu que l'Administration de l'Environnement demande actuellement des informations très précises dans le cadre des demandes d'autorisation.

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 est d'avis que les autorités luxembourgeoises ne sauront pas constamment établir des bilans écologiques pour évaluer la consommation en énergie de différents types d'appareils ménagers, vu que le Luxembourg est largement tributaire des producteurs étrangers dans ce domaine.

La Chambre de Commerce est aussi 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.

Concernant l'accès à la justice, 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. Néanmoins, 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 selon l'appréciation de la Chambre de Commerce. Elle craint qu'une telle ouverture ne mène à des procès longs et fastidieux.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat constate que la Convention d'Aarhus dépasse largement le cadre de 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. Il est convaincu que l'approbation de la Convention d'Aarhus modifiera profondément la législation actuelle en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Dans son avis, il énumère les innovations les plus révolutionnaires pour bien souligner les conséquences de la ratification de la Convention d'Aarhus. Il estime que le projet de loi entraîne d'importantes modifications en matière d'environnement humain et naturel en droit interne. Selon la Haute Corporation, le législateur devra surtout réexa-

miner 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 du 19 janvier 2004 – concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; – modifiant la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes; – complétant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement;
- loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
- loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

*

V. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de la législature 1999-2004, les membres de la Commission de l'Environnement se sont posé de nombreuses questions afin de déterminer quels domaines de la Convention d'Aarhus étaient effectivement couverts par les directives européennes et aussi afin de déterminer les matières qui devaient être réglées au plan national, et ceci sans attendre d'abord la transposition des directives. Il avait finalement été décidé de tenir le projet de loi 4513 en suspens et d'attendre que l'UE ait adopté les directives afférentes aux différents volets de la Convention, pour les transposer ensuite graduellement en droit national, les uns après les autres.

Lors de la réunion du 17 janvier 2005, les membres de la Commission ont cependant estimé que la ratification de la Convention d'Aarhus était nécessaire, en tant que geste politique fort, vers une transparence et un dialogue accrus, mais aussi en tant qu'acte juridique. D'autant plus que l'adoption de la Convention fait partie du programme de coalition du Gouvernement actuel, qui stipule que „*le Gouvernement accordera une priorité à la transposition à court terme en droit luxembourgeois de la Convention d'Aarhus*“ et qu'il n'est absolument pas interdit, au Grand-Duché, de transposer en droit national, un des volets de la Convention (en l'occurrence le troisième volet sur l'accès à la justice) avant que l'UE n'ait adopté une directive.

Lors de cette même réunion, les membres de la Commission se sont demandé si la Convention d'Aarhus, une fois ratifiée à l'échelle nationale, ne serait pas en contradiction avec 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, pour ce qui concerne le volet „accès à la justice“. Les membres de la Commission ont par ailleurs soulevé le problème d'une éventuelle contradiction entre la Convention d'Aarhus et le projet de loi 5217 et ils se sont interrogés sur les conséquences pratiques en droit interne de la ratification de la Convention, en se demandant surtout si le troisième volet de la Convention serait implicite et si, partant, les dispositions de la loi de 1992 seraient dépassées. Les membres de la Commission ont conclu que la ratification de la Convention entraînerait d'importantes modifications en matière d'environnement en droit interne, modifications qui devront être traitées avec prudence. Ils ont également insisté sur le fait que, 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, 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.

Enfin, les membres de la Commission ont pris connaissance de l'état de ratification de la Convention d'Aarhus. Sur les 25 pays membres de l'UE, seule la Slovaquie n'a pas signé la Convention. Quatre pays (Allemagne, Grèce, Irlande et Luxembourg) ne l'ont pas encore ratifiée.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

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

Article unique.— Est approuvée 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.

Luxembourg, le 7 juillet 2005

Le Président-Rapporteur,
Roger NEGRI