

N° 5217¹⁰**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(20.10.2005)

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 de l'Environnement le 9 octobre 2003. Il a été avisé par les différentes chambres professionnelles, à savoir la Chambre des Employés privés le 3 décembre 2003, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 11 décembre 2003, la Chambre de Travail le 12 décembre 2003, la Chambre de Commerce le 22 juillet 2004 et la Chambre des Métiers le 1er octobre 2004. Le Conseil d'Etat a émis son avis le 8 juin 2004. En date du 27 juillet 2004, le Gouvernement a émis une prise de position sur l'avis de la Haute Corporation.

Suite aux amendements parlementaires du 4 février 2005, le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 5 juillet 2005.

Dans sa réunion du 26 octobre 2004, la Commission de l'Environnement a désigné M. Roger Negri comme rapporteur.

Lors de la même réunion, la commission a commencé l'examen du texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat. Elle a poursuivi cet examen lors des réunions des 27 octobre 2004, 9 novembre 2004 et 17 janvier 2005.

Au cours de la réunion du 3 février 2005, la commission a examiné et adopté une série d'amendements parlementaires.

Au cours de la réunion du 7 juillet 2005, la Commission de l'Environnement a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 5 juillet 2005. Elle a réexaminé le texte du projet de loi lors de sa réunion du 27 septembre 2005 et a adopté le présent rapport au cours de la réunion du 20 octobre 2005.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi se propose de transposer en droit national la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information environnementale et abrogeant la directive 90/313/CEE. La directive précitée fait l'objet, en droit national, 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.

Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, la directive 90/313/CEE est remplacée par la directive 2003/4/CE; il en va de même de la loi de 1992 au niveau national.

La législation communautaire vise un accès accru du public à l'information en matière d'environnement ainsi que la diffusion de cette information ce qui favorise une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement.

La directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a lancé un processus visant à changer la manière dont les autorités publiques abordent la question de l'ouverture et de la transparence, en instaurant des mesures destinées à garantir l'exercice du droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement, processus qu'il convient de développer et de poursuivre. La directive 2003/4/CE étend le niveau d'accès prévu par la directive 90/313/CEE.

Tout en corrigeant les défauts apparus lors de la mise en oeuvre de la directive 90/313/CEE, la directive 2003/4/CE adapte cette dernière à l'évolution des technologies de l'information, en une sorte de directive „de deuxième génération“, reflétant les changements intervenus dans les modalités de création, de collecte, de stockage et de transmission de l'information.

La Communauté européenne a signé le 25 juin 1998 la Convention de l'ONU/CEE 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 d'Aarhus“); il en est de même du Luxembourg. Les dispositions du droit communautaire doivent être compatibles avec cette Convention. La Convention vise à favoriser le respect du principe de l'obligation additionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui – par le biais de la sensibilisation et de la démocratie participative – concret du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement. A ce titre, elle vise à promouvoir l'éducation écologique afin de mieux faire comprendre ce que sont l'environnement et le développement durable.

Il y a lieu de rappeler que la Convention comporte trois volets:

- 1er volet: accès à l'information;
- 2ème volet: participation au processus décisionnel;
- 3ème volet: accès à la justice.

Le but du présent projet de loi est de transposer en droit national le 1er volet de la Convention.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

III.1 Avis de la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics est d'avis que la coexistence de plusieurs législations en matière du droit d'accès à l'information, d'une part, et du secret administratif, d'autre part, peut entraîner de sérieux problèmes. Entre autres, elle craint que le soin de décider si une information est confidentielle ou peut être divulguée sera laissé aux fonctionnaires et que cette décision risque d'entraîner un procès.

Considérant, d'une part, la tendance de renforcer le droit d'accès du public à certaines données considérées comme étant d'intérêt général et, d'autre part, celle de mieux assurer la confidentialité de données à caractère personnel des personnes physiques et morales, la Chambre plaide en faveur d'une institution de l'Etat veillant à une application coordonnée des législations concernées. La Commission d'accès aux documents administratifs du Gouvernement français pourrait servir de guide. Ainsi, la compétence de la Commission nationale pour la protection des données, créée par l'article 32 de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel pourrait être élargie sur toutes questions concernant le caractère communicable des documents administratifs.

Malgré le fait qu'il s'agit de transposer en droit national une directive et qu'on n'a dès lors pas le choix, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics éprouve des difficultés sérieuses à donner son aval au projet de loi dans sa teneur actuelle.

III.2 Avis de la Chambre des Employés privés

Dans son avis du 3 décembre 2003, la Chambre des Employés privés n'a qu'une seule remarque à faire. En ce qui concerne le rapport national à établir de manière régulière sur l'état de l'environnement, la Chambre des Employés privés se demande qui sera l'autorité responsable pour l'élaboration de ce rapport. Le projet ne donne aucune précision sur la réalisation d'un tel rapport, ni quant à ses auteurs, ni quant à son contenu.

La Chambre des Employés privés approuve le projet de loi et de règlement grand-ducal avisés.

III.3 Avis de la Chambre de Travail

A part quelques remarques textuelles, la Chambre de Travail salue le présent projet de loi.

III.4 Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires spécifiques concernant le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal dans la mesure où il s'agit de la transposition d'une directive communautaire.

La Chambre de Commerce s'étonne toutefois que dans son avis du 8 juin 2004, le Conseil d'Etat ne considère nullement les réflexions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Selon elle, la législation en matière d'accès à l'information en matière d'environnement risque d'entrer en concurrence avec d'autres législations, telle que la législation relative à la procédure administrative non contentieuse.

La Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

III.5 Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis, la Chambre des Métiers constate que le projet de loi prévoit au point 1 de l'article 4 sous a) ii) qu'une demande peut être rejetée si elle est manifestement abusive. Le commentaire des articles ne précisant pas davantage en quoi pourrait consister un éventuel abus, la Chambre des Métiers aimerait voir clarifié ce point.

De même, elle demande des précisions quant au point b) iv) qui indique qu'une demande d'information peut être rejetée „lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles dans un but de protéger un intérêt économique légitime (...)“. La Chambre des Métiers se demande ce que l'on entend par des informations commerciales ou industrielles.

Elle fait encore remarquer que le point b) vii) énumère comme condition de refus possible d'une demande d'information le cas dans lequel „la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par une disposition légale ou réglementaire“. La Chambre des Métiers a du mal à saisir la raison qui a amené les auteurs du présent projet de loi à limiter la protection des données personnelles aux seules personnes physiques.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat approuve la démarche à la fois des auteurs de la directive et du projet de loi sous avis et il marque son accord avec le projet de loi.

Le Conseil d'Etat a fait 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 oeuvre sous forme de règles ou de normes régissant désormais ce domaine en droit national. Enfin, une telle pratique ne favorise nullement la lisibilité et la transparence du texte de la future loi.

Le Conseil d'Etat propose donc un certain nombre de modifications qui devraient améliorer la lisibilité, d'une part, et la compatibilité avec la législation luxembourgeoise, d'autre part. Ainsi, il demande, sous peine d'une opposition formelle, une reformulation de l'article 4 qui contient des motifs de refus contraires à la législation nationale.

Par ailleurs, il marque son accord avec 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.

*

V. PRISE DE POSITION DU MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

Dans une prise de position sur l'avis du Conseil d'Etat, le Ministère de l'Environnement approuve la plupart des modifications proposées par la Haute Corporation. Il est pourtant d'avis qu'il serait préférable de maintenir le texte gouvernemental pour les articles 1, 2 et 8 ainsi que pour les paragraphes 2 à 4 de l'article 3.

*

VI. AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

En date du 4 février 2005, la Commission de l'Environnement a transmis une série d'amendements parlementaires au Conseil d'Etat. Ces amendements ont pour objectif de clarifier certaines dispositions et d'assurer la conformité avec la directive européenne 2003/4/CE.

Après un examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 5 juillet 2005 et de ses propres amendements lors des réunions du 7 juillet et du 27 septembre, et en reconsidérant l'avis du Conseil d'Etat du 8 juin 2004, la Commission de l'Environnement juge opportun de substituer en partie l'amendement VI portant sur les articles 6 et 9 par le texte y relatif tel qu'il avait été proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 juin 2004.

Amendement I portant sur l'article 1er

Le point b) de l'article 1er est modifié comme suit:

„b) de veiller, ~~si possible au moyen des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles~~, à ce que les informations environnementales soient d'office rendues ~~progressivement disponibles~~ **accessibles** et diffusées auprès du public, afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible ~~des informations environnementales auprès du public. Elles sont à transmettre dans la mesure du possible moyennant les technologies de télécommunication et/ou les techniques électroniques~~“.

Commentaire:

La commission parlementaire estime qu'il doit être fait référence aux technologies de télécommunications de manière plus concrète et systématique. Elle considère que le texte de l'article 1er dans sa teneur initiale ne mettait pas cette nécessité en exergue de manière adéquate.

Amendement II portant sur l'article 2, paragraphe 1), point b)

Au point b) du paragraphe 1 (définition de l'information environnementale), est ajoutée une référence au concept d'immission. Le point b) se lira donc comme suit:

„b) des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions **et les immissions**, 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)“

Commentaire:

La commission estime qu'il est nécessaire de faire référence tant aux immissions qu'aux émissions car ces deux concepts vont de pair.

Amendement III portant sur l'article 2, paragraphe 2

Le dernier alinéa du paragraphe 2 (définition de l'autorité publique) est rayé. En conséquence, le paragraphe 2 de l'article 2 se lira comme suit:

„2) „autorité publique“:

- a) le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local;
- b) toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement; et
- c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b);

La présente définition n'inclut pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs“.

Commentaire:

La Commission de l'Environnement fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de supprimer le dernier alinéa du paragraphe 2, car elle estime en effet qu'il n'y a pas lieu d'exclure les organes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

Amendement IV portant sur l'article 4, paragraphe 1

Sont ajoutés au point b) du paragraphe 1, les termes: „ , compte tenu de l'article 3, paragraphe 3;“. Le paragraphe 1 de l'article 4 se lira donc comme suit:

„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, **compte tenu de l'article 3, paragraphe 3;**
- 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.“

Commentaire:

La commission estime opportun de faire un renvoi à l'article 3, paragraphe 3, pour plus de clarté. Elle considère cet ajout d'autant plus nécessaire que ce renvoi figure aussi dans la directive européenne.

Amendement V portant sur l'article 5, paragraphe 1

Le paragraphe 1 de l'article 5 est modifié comme suit:

„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 **un** seul exemplaire, **le cas échéant** 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 en précise les modalités d'application.~~**

- c) **par la transmission gratuite par voie électronique.“**

Commentaire:

- La Commission propose de redresser une erreur purement rédactionnelle („en un seul exemplaire“).
- La Commission de l’Environnement se prononce contre la gratuité systématique des photocopies et estime qu’il convient d’imputer le coût réel de certaines copies afin d’éviter des abus de la part des demandeurs. Les membres de la Commission estiment cependant que, dans le cas présent, l’usage des timbres de chancellerie ne correspond pas à une approche moderne et pratique et proposent de ne pas recourir à cette manière de procéder.
- La Commission s’accorde sur la nécessité de la gratuité des informations données par voie électronique et considère opportun de préciser cette nécessité en ajoutant un point c) y afférent.
- Dans son avis complémentaire du 5 juillet 2005, le Conseil d’Etat estime nécessaire de maintenir la règle générale de la récupération des frais exposés en l’espèce par l’Administration et de faire abstraction de la faculté de procéder ou non à un tel remboursement. Il se prononce contre un pouvoir d’appréciation d’ailleurs arbitraire de l’Administration en la matière. Ainsi, la Haute Corporation propose de lire la lettre b) du paragraphe 1er de l’article 5 comme suit:

„b) par la délivrance de copies en un seul exemplaire ~~le cas échéant~~ aux frais de la personne demanderesse, sauf lorsque la reproduction nuit à la conservation des documents concernés.

Un règlement grand-ducal en précise les modalités d’application.“

Les membres de la Commission ont décidé de suivre la proposition de la Haute Corporation.

Amendement VI portant sur les articles 6 et 9

La Commission de l’Environnement souhaite reformuler l’article 6, en procédant à:

- la reformulation du paragraphe 2;
- la reformulation du paragraphe 3 (qui se trouve dorénavant scindé en deux paragraphes, à savoir les paragraphes 3 et 4);
- la suppression du dernier paragraphe de l’article.

Parallèlement, l’article 9 du projet de loi est supprimé et la numérotation de l’article suivant est adaptée en conséquence.

L’article 6 se lira comme suit:

„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 d’un~~ mois par l’autorité publique saisie d’une demande de communication ou de consultation d’informations environnementales vaut décision de refus. **Pour les informations environnementales visées à l’article 3.2.b), ce délai est de deux mois.**

3. Contre la décision de refus ~~total ou partiel, explicite ou implicite~~, un recours est ouvert devant le **président du** tribunal administratif, qui statue comme juge ~~du fond des référés~~.

~~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.~~

Le recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision de refus explicite ou à compter de l’expiration des délais visés au paragraphe 2.

La requête en référé contient les noms et domicile des parties, l’exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions et l’énonciation des informations environnementales dont la communication ou la consultation ont été refusées.

La requête, en autant d’exemplaires que de parties en cause, et en général toutes les productions des parties sont déposées au greffe du tribunal administratif au plus tard avant l’audience fixée par le président du tribunal administratif ou par celui qui le remplace. L’autorité compétente transmet uniquement au président du tribunal administratif, par la voie du greffe, les informations environnementales litigieuses.

Le président du tribunal administratif peut, si le recours est recevable et fondé, enjoindre à l'autorité publique de rendre disponibles, selon la forme la plus appropriée, les informations environnementales litigieuses en tout ou en partie.

Les décisions sont rendues sous forme d'ordonnances. Elles sont notifiées au requérant et à l'autorité compétente par le greffe du tribunal administratif, par lettre recommandée.

Elles peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative.

4. En cas de contestation sur les frais de copies visés à l'article 5, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision intervenue.

~~5. 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.~~

Commentaire:

Paragraphe 2:

Pour être conforme avec l'article 3, paragraphe 2, la Commission est d'avis qu'il faudrait plutôt fixer des délais de un, respectivement de deux mois.

Paragraphe 3:

La Commission estime qu'il est anormal qu'un recours doive être ouvert devant un tribunal administratif dans le cas d'une décision de refus de la part de l'administration. Bien que cela soit la procédure générale, elle est d'avis que les coûts d'engager un avocat seraient forcément disproportionnés par rapport à l'enjeu. De plus, le texte du projet de loi est ici non conforme avec la directive européenne 2003/4/CE, qui stipule en son article 6, paragraphe 1 que „toute procédure de ce type doit être rapide et gratuite ou peu onéreuse“. La commission parlementaire se demande donc s'il n'existe pas un autre moyen de recours que le tribunal administratif et évoque, comme solution alternative, le recours au référé. Cette solution retient l'approbation de la Commission, car le référé est une solution qui a déjà été utilisée dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 sur les établissements classés.

Paragraphe 5:

En supprimant à la fois le paragraphe 5 de l'article 6 et l'article 9 (article qui prévoit l'abrogation de 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) du projet de loi, la commission avait proposé dans un premier temps de maintenir un statu quo juridique et de négliger, pour l'instant, la transposition du troisième volet de la Convention d'Aarhus (accès à la justice). Elle avait suggéré de se concentrer uniquement sur la transposition du 1er volet de la Convention d'Aarhus (accès à l'information). Selon cette proposition, la transposition du troisième volet de la Convention se ferait en temps voulu. Ce ne serait que quand ce volet sera voté que la loi de 1992, qui offre la possibilité pour les associations de protection de la nature de se constituer partie civile, serait automatiquement abrogée. Lors de ses délibérations du 7 juillet 2005, la Commission s'est néanmoins rendu compte que cette approche poserait problème du fait que la même disposition (à savoir l'accès à l'information) serait réglementée par deux lois différentes: celle de 1992 et celle qui naîtrait suite à l'adoption du projet de loi 5217.

Après examen détaillé du projet de loi gouvernemental, des prises de position du Conseil d'Etat et de ses propres amendements, la Commission de l'Environnement juge opportun de revenir à la suggestion formulée par la Haute Corporation dans son avis du 8 juin 2004. La suggestion en question avait pour objet de reprendre une disposition relative à la constitution de partie civile des associations agréées et ceci dans le cadre des lois „air“, „bruit“ et „pêche dans les eaux intérieures“ tout en maintenant l'abrogation de la loi de 1992 telle que prévue à l'article 9 initial. En effet, la Commission estime que la suggestion faite par le Conseil d'Etat est de nature à éviter toute insécurité juridique relative au

droit de se constituer partie civile devant les juridictions répressives par les associations agréées. A la lumière de l'abrogation de la loi de 1992 (voir l'article 9 initial), la constitution de partie civile, pour ce qui est des lois précitées, est garantie. La reprise de la suggestion afférente du Conseil d'Etat se substitue donc à l'amendement proposé par la Commission de l'Environnement. Tandis que l'article 9 qui abrogera 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 sera réintroduit, l'article 6.5. sera maintenu.

Amendement VII portant sur l'article 7, paragraphe 1

Le paragraphe 1 de l'article 7 est complété par la phrase suivante: „en vue de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public“, de telle sorte que ce paragraphe se lira comme suit:

„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, **en vue de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public.**“

Commentaire:

La Commission souhaite être plus conforme à la directive européenne.

*

VII. AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

En ce qui concerne l'amendement I concernant le point b) de l'article 1er, le Conseil d'Etat est d'avis que le libellé qu'il avait proposé dans son avis du 8 juin 2004 est plus conforme au caractère normatif des dispositions sous avis. Toutefois, la Haute Corporation ne s'oppose pas au texte proposé par la commission de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat approuve l'amendement V concernant la récupération des frais occasionnés par la délivrance de copies mais n'accepte pas que l'Administration puisse décider de procéder à un remboursement ou non. Par conséquent, il propose une légère modification du point b) du paragraphe 1er de l'article 5.

Le Conseil d'Etat fait par ailleurs plusieurs remarques au sujet de l'amendement VI concernant les articles 6 à 9 du projet de loi. Il estime que le paragraphe 1er de l'article 6 est à supprimer pour reproduire les dispositions y afférentes du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Il exprime ses réserves quant au paragraphe 2 de l'article 6 qui prévoit que „Le silence gardé pendant plus ~~de trois d'un~~ mois par l'autorité publique saisie d'une demande de communication ou de consultation d'informations environnementales vaut décision de refus. Pour les informations environnementales visées à l'article 3.2.b), ce délai est de deux mois.“ Le Conseil d'Etat rappelle que le droit commun prévoit dans ce contexte un délai de trois mois. Aussi estime-t-il que l'introduction de délais spéciaux dérogatoires en certaines matières n'est pas dans l'intérêt des administrés.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec l'amendement VII, tout en proposant une modification rédactionnelle.

*

VIII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

Cet article énonce le double objectif du projet de loi. Il établit un véritable droit d'accès à l'information, en définit les conditions d'exercice et garantit une diffusion systématique de l'information ou sa mise à disposition auprès du public.

Article 2

L'article 2 est un article contenant des définitions, qui reproduit littéralement l'article 2 de la directive communautaire.

Article 3

L'article 3 dispose que l'information est d'office mise à la disposition du demandeur. Qui plus est, ce dernier n'est pas obligé de faire valoir un intérêt.

L'accès à l'information dans des délais raisonnables est un des éléments essentiels dont dépend la réussite du système. Le délai de réponse est en principe d'un mois; toutefois ledit délai ne saura pas toujours être respecté, compte tenu du volume et de la complexité des informations demandées; d'où la possibilité de prolonger le délai d'un mois supplémentaire.

Une autre nouveauté consiste en l'obligation de mettre à disposition l'information sous la forme ou dans le format demandés, à moins que l'information soit disponible sous une autre forme ou un autre format facilement accessibles ou à moins que l'autorité publique ait des raisons de préférer mettre l'information à disposition autrement.

Enfin, l'article a trait aux modalités de mise à disposition effective de l'information, lesquelles peuvent être détaillées par règlement grand-ducal.

Article 4

Cet article énumère les dérogations aux principes énoncés dans l'article 3. Ces dérogations doivent être strictement limitées afin de ne pas affaiblir le principe général de l'accès à l'information. Quatre cas sont envisageables:

- l'information demandée n'est pas détenue par l'autorité publique ou pour son compte;
- la demande est manifestement abusive ou formulée de manière trop générale;
- la demande concerne un document en cours de finalisation ou une communication interne;
- la divulgation de l'information porte atteinte à des intérêts légitimes visés.

Les dérogations sont interprétées de façon restrictive; l'accès à l'information doit être accordé lorsque l'intérêt général est supérieur à l'intérêt protégé par la confidentialité.

Article 5

Cet article définit les modalités d'accès aux informations environnementales. L'autorité publique est habilitée à percevoir des redevances selon des conditions et modalités déterminées.

Article 6

L'article 6.1. à 6.4. prévoit les modalités d'accès à la justice.

Après examen détaillé du projet de loi gouvernemental, des prises de position du Conseil d'Etat et de ses propres amendements, la Commission de l'Environnement juge opportun de revenir à la suggestion formulée par la Haute Corporation dans son avis du 8 juin 2004. La suggestion en question avait pour objet de reprendre une disposition relative à la constitution de partie civile des associations agréées et ceci dans le cadre des lois „air“, „bruit“ et „pêche dans les eaux intérieures“ tout en maintenant l'abrogation de la loi de 1992 telle que prévue à l'article 9. En effet, la Commission estime que la suggestion faite par le Conseil d'Etat est de nature à éviter toute insécurité juridique relative au droit de se constituer partie civile devant les juridictions répressives par les associations agréées. A la lumière de l'abrogation de la loi de 1992 (voir l'article 9), la constitution de partie civile, pour ce qui est des lois précitées, est garantie. Il est entendu que la reprise de la suggestion afférente du Conseil d'Etat se substitue à l'amendement proposé par la Commission de l'Environnement. Ainsi, il y a lieu de maintenir l'article 6.5.

Article 7

Cet article prend les dispositions nécessaires à la diffusion des informations environnementales. Il vise la „fourniture active“ d'informations, c'est-à-dire non pas principalement la divulgation d'informations sur demande („fourniture passive“), mais les informations que les autorités publiques doivent mettre à la disposition du public. L'approche volontariste ainsi préconisée implique la mise à disposi-

tion d'informations sous des formes et formats facilement reproductibles et accessibles par la voie informatique et la publication régulière de rapports sur l'environnement.

Article 8

Cet article précise les qualités auxquelles les informations environnementales doivent, dans la mesure du possible, répondre.

Article 9

Après examen détaillé du projet de loi gouvernemental, des prises de position du Conseil d'Etat et de ses propres amendements, la Commission de l'Environnement juge opportun de revenir à la suggestion formulée par la Haute Corporation dans son avis du 8 juin 2004 et ayant pour objet d'abroger la loi de 1992. En effet, la Commission de l'Environnement estime que la suggestion faite par le Conseil d'Etat crée davantage de sécurité juridique. Effectivement, en n'abrogeant pas la loi de 1992, deux lois ayant pour objet l'accès à l'information environnementale coexisteraient. Une pareille situation serait fortement préjudiciable non seulement pour les administrés mais également pour l'administration étant donné que sur des points essentiels lesdites lois divergeraient substantiellement (délai endéans lequel une information doit être communiquée, procédure de recours en cas de refus de communication, critères de refus etc.). La reprise de la suggestion afférente du Conseil d'Etat se substitue à l'amendement proposé par la Commission de l'Environnement. Ainsi il y a lieu de maintenir l'article 9 ayant pour effet d'abroger la loi de 1992. Pour ce qui est de la justification du maintien explicite du droit pour les associations agréées de se constituer partie civile devant les juridictions répressives par les associations agréées, il est renvoyé au commentaire de l'article 6. Dans ce contexte, la Commission de l'Environnement est d'avis que le texte proposé par le Conseil d'Etat (articles 6.5. et 9.) est préférable au texte gouvernemental initialement proposé, lequel prévoyait l'abrogation de la loi de 1992 sous réserve des dispositions ayant trait à la constitution de partie civile et portant sur les lois „air“, „bruit“ et „pêche dans les eaux intérieures“.

Article 10

Cet article précise la date d'entrée en vigueur de la future loi.

*

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:

*

IX. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement

Art. 1er. Objectifs

La présente loi a pour objectifs:

- a) de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice; et
- b) de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues accessibles et diffusées auprès du public, afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible. Elles sont à transmettre dans la mesure du possible moyennant les technologies de télécommunication et/ou les techniques électroniques.

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par:

- 1) „information environnementale“: toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant:

- a) 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, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments;
 - b) des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions et les immissions, 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) les 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) les rapports sur l'application de la législation environnementale;
 - e) les analyses coût-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c); et
 - f) 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);
- 2) „autorité publique“:
- a) le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local;
 - b) toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement; et
 - c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b);
- 3) „information détenue par une autorité publique“: l'information environnementale qui est en la possession de cette autorité et qui a été reçue ou établie par elle;
- 4) „information détenue pour le compte d'une autorité publique“: toute information environnementale qui est matériellement détenue par une personne physique ou morale pour le compte d'une autorité publique;
- 5) „demandeur“: toute personne physique ou morale qui demande des informations environnementales;
- 6) „public“: une ou plusieurs personnes physiques ou morales ainsi que les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

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. Compte tenu du délai indiqué par le demandeur, les informations environnementales sont mises à la disposition du demandeur:

- a) dès que possible ou, au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande par l'autorité publique visée au paragraphe 1; ou
- b) dans les deux mois qui suivent la réception de la demande par l'autorité publique, lorsque le volume et la complexité des informations sont tels que le délai d'un mois visé au point a) ne peut être respecté. En pareil cas, le demandeur est informé dès que possible, et, en tout état de cause, avant la fin du délai d'un mois, de toute prolongation du délai et des motifs de cette prolongation.

3. Si une demande est formulée d'une manière trop générale, l'autorité publique invite le demandeur dès que possible, et au plus tard avant l'expiration du délai prévu au paragraphe 2, point a), à la pré-

ciser davantage et l'aide à cet effet, par exemple en donnant des renseignements sur l'utilisation des registres publics visés au paragraphe 5, point e).

4. Lorsque le demandeur réclame la mise à disposition des informations sous une forme ou dans un format particulier (y compris sous forme de copies), l'autorité publique communique les informations sous cette forme ou dans ce format, sauf dans les cas suivants:

- a) l'information est déjà publiée sous une autre forme ou dans un autre format, en particulier tel que visé à l'article 7, qui est facilement accessible par les demandeurs; ou
- 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 de la mise à disposition sous une autre forme ou dans un autre format sont indiqués.

Aux fins du présent paragraphe, les autorités publiques déploient des efforts raisonnables pour conserver les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte sous des formes ou dans des formats facilement reproductibles et accessibles par des moyens de télécommunication informatique ou autres voies électroniques.

Les motifs du refus de mise à disposition des informations, en partie ou en totalité, sous la forme ou dans le format demandé, sont communiqués au demandeur dans le délai indiqué au paragraphe 2, point a).

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.

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, compte tenu de l'article 3, paragraphe 3;
- 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 n'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 motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information.

Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Une demande ne peut être rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement dans les hypothèses visées par le paragraphe 2 points c), d), i), j) et k).

4. Les informations environnementales détenues par des autorités publiques ou pour leur compte et ayant fait l'objet d'une demande sont mises partiellement à la disposition du demandeur lorsqu'il est possible de dissocier les informations relevant du champ d'application du paragraphe 1, points c) et d), ou du paragraphe 2 des autres informations demandées.

5. Le refus de mettre à disposition tout ou partie des informations demandées est notifié au demandeur par écrit ou par voie électronique, si la demande a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite, dans les délais visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), ou, selon le cas, point b). La notification indique les motifs du refus et donne des renseignements sur la procédure de recours prévue en application de l'article 6.

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 un seul exemplaire, aux frais de la personne demanderesse, sauf lorsque la reproduction nuit à la conservation des documents concernés.

Un règlement grand-ducal en précise les modalités d'application;

- c) par la transmission gratuite par voie électronique.

2. Les informations relatives à l'environnement sont communiquées sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

3. L'exercice du droit à la communication ou consultation institué par la présente loi exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales, les informations en question.

4. Le dépôt aux archives publiques des informations soumises à communication ou à consultation aux termes de la présente loi ne fait pas obstacle au droit à communication ou consultation desdites informations.

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 d'un mois par l'autorité publique saisie d'une demande de communication ou de consultation d'informations environnementales vaut décision de refus. Pour les informations environnementales visées à l'article 3.2.b), ce délai est de deux mois.

3. Contre la décision de refus explicite ou implicite, un recours est ouvert devant le président du tribunal administratif, qui statue comme juge des référés.

Le recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision de refus explicite ou à compter de l'expiration des délais visés au paragraphe 2.

La requête en référé contient les noms et domicile des parties, l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions et l'énonciation des informations environnementales dont la communication ou la consultation ont été refusées.

La requête, en autant d'exemplaires que de parties en cause, et en général toutes les productions des parties sont déposées au greffe du tribunal administratif au plus tard avant l'audience fixée par le président du tribunal administratif ou par celui qui le remplace. L'autorité compétente transmet uniquement au président du tribunal administratif, par la voie du greffe, les informations environnementales litigieuses.

Le président du tribunal administratif peut, si le recours est recevable et fondé, enjoindre à l'autorité publique de rendre disponibles, selon la forme la plus appropriée, les informations environnementales litigieuses en tout ou en partie.

Les décisions sont rendues sous forme d'ordonnances. Elles sont notifiées au requérant et à l'autorité compétente par le greffe du tribunal administratif, par lettre recommandée.

Elles peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative.

4. En cas de contestation sur les frais de copies visés à l'article 5, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond. Ce recours doit être interjeté sous peine de déchéance dans le délai de trente jours à compter de la notification de la décision intervenue.

5. 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.

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, en vue de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public.

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 oeuvre 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.

Art. 8. *Qualité des informations environnementales*

Dans la mesure du possible, toute information compilée par les autorités publiques ou pour leur compte doit être à jour, précise et comparable.

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.

Art. 10. *Entrée en vigueur*

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

Luxembourg, le 20 octobre 2005

Le Président-Rapporteur,
Roger NEGRI

