

N° 6105³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(4.5.2010)

Par dépêche du 26 janvier 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné. Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Finances, étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles.

Le projet de loi a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE).

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêche du 23 février 2010, celui de la Chambre de commerce par dépêche du 31 mars 2010.

Le Conseil d'Etat se doit de constater que le dossier n'a pas été complété par une fiche financière renseignant sur l'impact que le présent projet de loi aura sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi vise à reprendre les objectifs de la directive qui fixe les règles pour établir l'infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne aux fins des politiques environnementales communautaires et des politiques et activités susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. La directive s'applique à toutes les „autorités publiques“ définies à l'article 3. Les Etats membres peuvent décider que lorsque des organismes ou institutions exercent une compétence judiciaire ou législative, ils ne doivent pas être considérés comme une autorité publique au sens de la présente directive. Des exceptions sont possibles à une partie des articles ou des principes.

L'agenda de la mise en œuvre pour les Etats membres prévoit le printemps 2008 pour créer et tenir à jour des métadonnées pour toutes leurs données géographiques. L'article 6 de la directive dispose que celles-ci doivent être disponibles aux autres Etats membres au plus tard pour le 15 mai 2010 pour les annexes I et II et pour le 15 mai 2013 pour les données de l'annexe III.

En reprenant dans le projet de loi sous examen toutes les annexes, le Gouvernement se met en règle quant au délai, dépassé, fixé au 15 mai 2009 pour les dispositions législatives, réglementaires et administratives par la directive, et anticipant le délai pour l'annexe III. Pour le 15 mai 2010, un rapport sera à présenter à la Commission européenne décrivant brièvement

- les modalités de coordination entre les fournisseurs et les utilisateurs publics de séries et de services de données géographiques, ainsi que les organismes intermédiaires, et les relations avec les tiers et l'organisation de l'assurance de la qualité;
- la contribution des autorités publiques ou des tiers au fonctionnement et à la coordination de l'infrastructure d'information géographique;

- les informations concernant l'utilisation de l'infrastructure d'information géographique;
- les accords de partage des données entre les autorités publiques;
- les coûts et les avantages de la mise en œuvre de la présente directive.

Le Conseil d'Etat constate que diverses dispositions de la directive ne sont pas reprises dans le texte national de transposition. Il part du principe qu'il s'agit de mesures techniques d'exécution de la loi en projet, destinées à figurer dans un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de le vérifier, alors qu'il n'a, à ce jour, pas encore été saisi desdits règlements grand-ducaux. Il se doit dès lors d'insister sur la transposition complète de la directive dans le cadre du présent projet de loi ou sur la présentation dans les meilleurs délais des projets de règlement grand-ducal en cause.

Les auteurs du projet de loi rappellent le lien entre le présent texte et les lois relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (loi modifiée du 2 août 2002), à l'accès du public à l'information en matière d'environnement (loi du 25 novembre 2005) et la loi sur la réutilisation des informations du secteur public (loi du 4 décembre 2007).

D'après le Conseil d'Etat, le risque d'une réidentification existe, notamment en cas d'utilisation de données en matière de santé et de sécurité des personnes (Annexe III, sous 5), si la granularité des représentations est trop fine. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette problématique dans le cadre de son examen du projet de loi portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques (doc. parl. *No 5972*), alors qu'il n'entend pas retarder davantage la transposition d'une directive européenne.

Le présent projet de loi vise à créer les services nécessaires pour subvenir aux obligations d'information retenues dans la directive 2007/2/CE susmentionnée. La directive dispose que „la mise en place d'INSPIRE représentera une valeur ajoutée importante pour les autres initiatives communautaires dont elle bénéficiera également, notamment le règlement (CE) No 876/2002 du Conseil du 21 mai 2002 créant l'entreprise commune Galileo ...“.

La Chambre des métiers, la Chambre des salariés ainsi que de la Chambre de commerce émettent un avis favorable au sujet du projet sous avis.

Dans ses avis du 8 juin 2004 et du 5 juillet 2005 sur le projet de loi, et les amendements y relatifs, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, transposant la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, le Conseil d'Etat avait relevé l'importance du droit d'accès à l'information du citoyen, garantie par les auteurs du projet de loi dont question. L'article 4 intitulé „Dérologations“ retient les motifs de refus d'information. L'article 11 de la loi sous avis, intitulé „Restrictions“, reprend toutes les dispositions du paragraphe 2 de l'article 4 de la loi du 25 novembre 2005. Le Conseil d'Etat constate que le refus de l'information est par conséquent réglé dans le détail par deux textes.

L'article 5 de la loi du 25 novembre 2005, intitulé „Modalités d'accès aux informations environnementales“, règle la tarification et les modalités d'application par règlement grand-ducal. L'article 10 de la loi sous avis intitulé „Principe de tarification“ règle l'accès à l'information et un règlement grand-ducal en doit établir le montant et le mode de perception des tarifs. Le citoyen qui demande une information se trouve donc en présence de textes législatifs différents à finalité identique. Le Conseil d'Etat demande une meilleure concordance pour des législations qui concernent le même objectif.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction des deux premiers alinéas du présent article, alors que son contenu est dépourvu de toute portée normative.

Article 2

Cet article reprend textuellement l'article 3 de la directive, en omettant toutefois le point 5 qui concerne la définition d'un „objet géographique“, qui, selon la directive 2007/2/CE précitée, est une représentation abstraite d'un phénomène réel lié à un lieu ou à une zone géographique spécifique. Le commentaire des articles ne donne pas d'explication quant à cette omission.

Le Conseil d'Etat se demande s'il s'agit d'un oubli ou s'il y a une raison scientifique pour ne pas mentionner ce point dans le texte. Il estime qu'en tout état de cause, il y a lieu de compléter l'énumération figurant au présent article par la définition relative à l'„objet géographique“ donnée par la directive en question.

Article 3

Pour des raisons de lisibilité et de compréhension du texte, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article sous examen par analogie à la formulation telle que retenue à la directive 2007/2/CE précitée. L'article 3 se lira dès lors comme suit:

„Art. 3. Champ d'application

La loi s'applique

- a) aux séries de données géographiques concernant un des domaines énoncés aux annexes I et II, qui sont liées au territoire du Grand-Duché de Luxembourg, qui existent sous format électronique et qui sont détenues par l'une des entités ci-après ou en son nom:
 - (i) une autorité publique, après qu'elle les a produites elle-même ou qu'elle les a reçues d'une autre autorité publique, qui les a produites ou que les données sont gérées ou mises à jour par une autre autorité publique, les données en question rentrant dans le champ d'application de ses missions publiques;
 - (ii) un tiers à la disposition duquel le réseau a été mis conformément à l'article 6;
- b) aux opérations qui peuvent être exécutées à l'aide d'une application informatique sur ces séries de données ou sur les métadonnées qui s'y rattachent.“

Article 4

Sans observation.

Article 5

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations qu'il formulera à l'endroit de l'article 13 et des annexes, en attirant l'attention des auteurs du projet qu'il y aura, le cas échéant, lieu d'adapter la formulation de l'alinéa final de l'article sous revue, où les termes „aux annexes I et II“ et „à l'annexe III“ sont à remplacer respectivement par les termes „à l'annexe I“ et „à l'annexe II“.

Article 6

L'article sous examen transpose l'article 11 de la directive 2007/2/CE précitée, qui impose aux Etats membres de mettre à disposition du public un réseau des services concernant les séries et services de données géographiques pour lesquelles des métadonnées ont été créées, et dont l'accès est prévu par internet.

Au point e) du premier alinéa de l'article sous revue, il y a lieu de remplacer les termes „des services web“ par les termes „des services internet“.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

Etant donné qu'il est inconcevable d'adjoindre un comité à une administration, notamment pour des problèmes susceptibles de se poser au regard de l'autorité hiérarchique, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article sous revue de la manière suivante:

„Art. 9. Coordination et fonctionnement

- (1) Il est institué auprès du ministre ayant l'Administration du cadastre et de la topographie dans ses attributions, ci-après „le ministre“, un comité de coordination de l'ILDG (CC-ILDG), qui a pour mission:
 - a) d'émettre des avis au ministre relatifs aux données géographiques qui font objet de la présente loi;
 - b) de donner son avis sur toutes les questions que le ministre lui soumet en la matière;

c) de coordonner les contributions à l'ILDG.

L'organisation, le mode de fonctionnement, la composition et les attributions du CC-ILDG sont déterminés par règlement grand-ducal.

(2) L'Administration du cadastre et de la topographie est chargée de réaliser et de gérer l'ILDG et d'assurer le contact avec la Commission européenne en ce qui concerne l'ILDG."

Article 10

Il y a lieu de compléter l'alinéa 5 de l'article sous avis en précisant les conditions des droits à percevoir, afin d'éviter une application arbitraire par les administrations publiques de la faculté qui leur est laissée dans ce contexte. Il y aura dès lors lieu de lire „le montant, le mode et les conditions de perception“ au lieu de „le montant et le mode de perception“. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales du présent avis.

Articles 11 et 12

Ces articles concernent les motifs pour lesquels les autorités peuvent restreindre l'accès à des données, et l'octroi de licences pour des données partagées.

Cette restriction, prévue à l'article 17, paragraphe 7 de la directive, n'appelle pas d'observation particulière du Conseil d'Etat.

D'un point de vue formel, il y a lieu de préciser au premier alinéa de l'article 12 qu'il s'agit de l'Union européenne.

Article 13

Cet article habilite le Gouvernement à changer les annexes par le biais d'un règlement grand-ducal.

D'après l'article 3 du projet sous examen, le champ d'application de la loi en projet est défini par les domaines énoncés à ses annexes. Dès lors, l'habilitation donnée au Gouvernement de modifier les annexes par voie de règlement grand-ducal lui permettra de modifier le champ d'application de la loi. Le Conseil d'Etat exprime ses plus vives réserves quant à une telle façon de procéder. Le Conseil d'Etat a déjà itérativement eu l'occasion de critiquer cette façon de mettre à jour des parties d'une loi, alors que, dans l'intérêt d'une conception bien structurée d'un droit positif cohérent, clair et transparent, le respect du parallélisme des formes commande que les modifications des normes juridiques interviennent par des actes de même valeur dans la hiérarchie des normes.

Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu d'après le Conseil d'Etat de faire abstraction de l'article sous examen.

Annexes

D'un point de vue de la lisibilité du texte sous avis, le Conseil d'Etat se demande pourquoi les auteurs du projet optent pour trois annexes, dépourvues d'un intitulé, alors qu'il n'est pas aisé de comprendre la raison de cette subdivision.

Quant à la subdivision opérée par la directive 2007/2/CE, elle se justifie, d'une part, par le calendrier de la mise en œuvre respectivement pour la création de métadonnées (article 6 de la directive) et pour les données géographiques (article 9 de la directive) ainsi que pour les règles de mise en œuvre concernant l'aspect des données géographiques (article 8 de la directive). Par ailleurs, les annexes regroupent différents thèmes dont la mise en œuvre se rattache aux considérations précitées.

Cependant, selon le tableau de concordance versé au dossier, il apparaît que les articles 8 et 9 ne sont pas pris en compte dans le texte national de transposition, et que seul l'article 6 est repris à l'article 5 du projet de loi (métadonnées).

Dès lors, et suivant la lecture que le Conseil d'Etat fait du dernier alinéa de l'article 5 du projet sous examen, le projet de loi pourrait comporter deux annexes, dont l'annexe I (anciennement I et II) concerne les métadonnées à créer avant le 4 décembre 2010, et l'annexe II (anciennement III) les métadonnées à créer avant le 4 décembre 2013.

Aussi, les annexes pourraient-elles être pourvues d'intitulés qui se liraient comme suit:

„Annexe I: Domaines dont les métadonnées sont à créer avant le 4 décembre 2010

Annexe II: Domaines dont les métadonnées sont à créer avant le 4 décembre 2013“

Finalement, le Conseil d'Etat propose de remplacer, au point 8 de l'annexe I du projet sous avis, la référence à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau par la loi nationale de transposition, en l'occurrence la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat marque son accord au présent projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 mai 2010.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Georges SCHROEDER

