



Projet de règlement sur les évaluations environnementales

Avis du 21 juin 2022

Mots clés : veille réglementaire, transparence, accès aux documents, convention d'Aarhus, évaluations environnementales.

Contexte : Le 14 juin 2022, le Département du territoire (DT) a requis l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal) au sujet d'un projet de règlement sur les évaluations environnementales. Le projet aborde des questions liées à l'information du public, dont l'art. 13 notamment qui a trait à la consultation et à la publication des rapports d'impact sur l'environnement.

Bases juridiques : art. 56 al. 3 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Caractéristiques de la demande

Par courriel du 14 juin 2022, le Département du territoire (DT) a requis l'avis du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après le Préposé cantonal) au sujet d'un projet de règlement sur les évaluations environnementales. L'avis du Préposé cantonal est souhaité pour le 21 juin 2022. Sont joints au courriel le projet de règlement susmentionné, la feuille d'accompagnement pour les textes législatifs et réglementaires au Conseil d'Etat, ainsi qu'une note explicative.

Il ressort des documents remis que le règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (ROEIE; RSGe K 1 70.05) nécessite une révision, suite à des modifications intervenues dans le droit supérieur (ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement et Convention d'Aarhus).

Selon la feuille d'accompagnement, « *la portée et les principes des quatre outils d'évaluation environnementale des plans, programme et projets à disposition du service spécialisé soit l'évaluation environnementale stratégique (EES), l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE), la notice de l'impact sur l'environnement (NIE) et le suivi environnemental en phase de réalisation (SER) ont été précisés pour en faire de véritables outils efficaces au service de la transition écologique* ». En outre, le projet de règlement permettra d'une part au Conseil d'Etat de disposer d'éléments d'aide à la décision clairs et performants, et d'autre part, « *les EES apporteront également des informations environnementales fondées à la population et aux communes pour faciliter et favoriser leur acceptation* ».

Les dispositions ayant trait à la transparence (information du public) sont les suivantes :

Art. 8 Consultation

Le rapport environnemental et son évaluation peuvent être consultés au moins au siège de l'autorité compétente ou directrice suivant les modalités prévues à l'article 13 du présent règlement.

Cette norme a trait à l'évaluation environnementale stratégique.

Art. 13 Publication et consultation

Rapport d'impact sur l'environnement

¹ *Toute installation soumise à étude de l'impact sur l'environnement, respectivement toute procédure dont dépend une étude de l'impact sur l'environnement, doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille d'avis officielle. La*

publication mentionne que l'installation est soumise à étude de l'impact sur l'environnement et indique que le rapport peut être consulté au moins au siège de l'autorité compétente ou directrice.

² Les tiers peuvent faire des photocopies aux tarifs fixés par le règlement sur les émoluments de l'administration cantonale, du 15 septembre 1975.

³ Sur demande du requérant ou de la requérante, et dans les cas visés à l'article 10d de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983, l'autorité compétente ou directrice peut décider que seule une partie du rapport peut être consultée. La décision doit toutefois tenir compte de la nécessité pour les tiers de comprendre le rapport.

Décision et évaluation

⁴ La publication de l'évaluation du service spécialisé ainsi que de la décision relative à une installation soumise à étude de l'impact sur l'environnement contient les mêmes indications que celles visées à l'alinéa 1.

⁵ La décision, le rapport d'impact ainsi que son évaluation par le service spécialisé peuvent être consultés au moins au siège de l'autorité compétente suivant les modalités prévues aux alinéas 1 à 3.

Cette disposition a trait à l'étude d'impact sur l'environnement.

Art. 20 Publication et consultation de la notice, de son évaluation et de la décision

L'article 13 est applicable par analogie.

Cette norme a trait à la notice de l'impact sur l'environnement.

La note explicative apporte quelques précisions supplémentaires : « Les évaluations environnementales accompagnent efficacement les processus participatifs pilotés par l'autorité compétente ou directrice en charge du plan, programme ou projet et en présence des parties prenantes (communes, habitants ou habitantes, propriétaires, voisins ou voisines et associations). Elles apportent des arguments et des éléments environnementaux objectifs contribuent à la transparence de la démarche et participent à la recherche concertée de solutions ».

2. Les dispositions légales pertinentes

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**, du 25 juin 1998, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juin 2014 (Convention d'Aarhus; RS 0.814.07), prévoit, comme son nom l'indique, que chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la Convention (art. 1). Ceci implique notamment que chaque Partie doit prendre les mesures législatives et / ou réglementaires pour garantir l'application effective de la Convention (art. 3 § 1). Au niveau du droit d'accès, la Convention exige notamment des autorités qu'elles mettent à la disposition du public les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, sauf motifs de refus exhaustivement énumérés (art. 4); elle exige de plus des autorités de se procurer les données et de les mettre effectivement à disposition du public (art. 5). Les art. 6 à 9 de la Convention ont trait à la participation du public.

La **loi fédérale sur la protection de l'environnement**, du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01), contient des dispositions concernant les études de l'impact sur l'environnement (art. 10 a et suivants). L'art. 10 d prévoit la publicité du rapport pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'exige le respect du secret (al. 1) et réserve le secret de fabrication et d'affaires (al. 2). Les art. 10e à 10g régissent les informations sur l'environnement. L'art. 37 prévoit que les dispositions d'exécution des cantons régissant l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 10a à 10d) notamment doivent être approuvées par la Confédération.

L'**ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement**, du 19 octobre 1988 (OEIE; RS 814.011), prévoit à son art. 15 les modalités liées à la consultation du rapport d'impact qui doit être accessible au public, sous réserve des dispositions légales concernant l'obligation de garder le secret (al.1). L'art. 20 a trait à la consultation de la décision.

Au niveau cantonal, **la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement**, du 2 octobre 1997 (LaLPE; RSGe K 1 70), contient un chapitre IV intitulé information. Il est composé d'une disposition unique, l'art. 7, qui détaille les moyens d'information du public; son al. 4 dispose que « *la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, et l'article 6 de la loi fédérale déterminent les informations à fournir* ».

En édictant la **loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données**, du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGe A 2 08), entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, le législateur a érigé la transparence au rang de principe aux fins de renforcer tant la démocratie que le contrôle de l'administration, valoriser l'activité étatique et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques.

S'agissant de son volet relatif à l'accès aux documents en mains des institutions publiques, la LIPAD a ainsi pour « *but de favoriser la libre information de l'opinion et la participation à la vie publique* » (art. 1 al. 2 litt. a LIPAD).

Toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi (art. 24 al. 1 LIPAD). L'accès aux documents comprend la consultation sur place et l'obtention de copies des documents (art. 24 al. 2 LIPAD).

S'agissant du droit d'accès prévu à l'art. 24 LIPAD, le commentaire du PL 8356 précise notamment ce qui suit : « *Le droit d'accès prévu par la LIPAD est défini comme un droit de consultation sur place ainsi qu'un droit à l'obtention de copies (à l'instar de l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration), à l'exclusion d'un droit à l'obtention d'explications orales sur les documents* ».

L'art. 26 LIPAD prévoit une liste d'exceptions (non exhaustive) à l'accès aux documents.

En 2008, la loi a fait l'objet d'une révision importante. Au volet relatif à la transparence, le domaine de la protection des données personnelles a été ajouté. A ce titre, la loi a pour but de « *protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant* » (art. 1 al. 2 litt. b LIPAD). Dans cette autre matière, la loi « *tend d'abord à favoriser le confinement des informations susceptibles de porter atteinte à la personnalité* » (Rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles (LPDP) (A 2 12) (PL 9870-A, p. 5). Ce volet est entré en vigueur le 1er janvier 2010.

Par données personnelles, il faut comprendre « *toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable* » (art. 4 litt. a LIPAD). Tant que les données n'ont pas été rendues anonymes, l'on se trouve face à des questions relatives à la protection de données personnelles.

Selon les dispositions prévues par la loi depuis lors, les institutions publiques ont l'obligation de respecter les principes fondamentaux qu'elle pose à ses art. 35 à 38, soit ceux de légalité (art. 35 al. 1 LIPAD), bonne foi (art. 38 LIPAD), proportionnalité (art. 36 LIPAD), finalité (art. 35 al. 1 LIPAD), exactitude (art. 36 LIPAD) et sécurité (art. 37 LIPAD).

3. Appréciation

Le projet de règlement prévoit une consultation des différents types de rapports émis, à savoir l'évaluation environnementale stratégique, l'étude de l'impact sur l'environnement et la notice de l'impact sur l'environnement. Les modalités de consultation sont les mêmes pour tous ces documents et sont régies à l'art. 13 du projet, auquel les art. 8 et 20 renvoient.

Les Préposés relèvent que les exigences du droit supérieur en matière de transparence sont ainsi reprises dans le projet de règlement. En effet, une publication dans la FAO est obligatoire en cas d'installation soumise à étude de l'impact sur l'environnement, respectivement pour toute procédure dont dépend une étude de l'impact sur l'environnement. La publication doit indiquer que le rapport peut être consulté au moins au siège de l'autorité compétente ou directrice (art. 13 al.1 du projet).

L'art. 13 al. 3 du projet, se référant à l'art. 10d LPE, réserve la possibilité pour l'autorité compétente ou directrice de décider que seule une partie du rapport peut être consultée. Les Préposés relèvent que cette limitation à l'accès au rapport doit s'interpréter de manière restrictive, afin de respecter la volonté du législateur qui entend garantir des droits d'accès à l'information sur l'environnement, ainsi que la participation du public au processus décisionnel. Au vu de la référence faite à l'art. 10 d LPE, les Préposés sont d'avis que cette disposition n'a toutefois pas besoin d'être précisée. En effet, l'art. 10 d LPE réserve les intérêts publics ou privés prépondérants, dans l'esprit de la Convention d'Aarhus ou de la LIPAD. Les Préposés soulignent finalement qu'un accès partiel doit être préféré à un refus d'accès, conformément à ce que prévoit l'art. 27 al. 1 LIPAD.

* * * * *

Les Préposés remercient le DT de les avoir consultés et se tiennent à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Joséphine Boillat
Préposée adjointe

Stéphane Werly
Préposé cantonal