

Objet : 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. (3588BFR)

Saisine : Ministre des Finances (21 janvier 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est de transposer 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). Cette directive vise à établir une infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne (UE), laquelle infrastructure est censée faciliter la conduite des politiques environnementales européennes et des politiques ou des activités de l'UE qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement. A cette fin, elle définit des règles à même d'améliorer et de coordonner la disponibilité, la qualité, l'organisation, l'accessibilité ainsi que l'interopérabilité et la mise en commun de certaines informations géographiques qui sont détenues par les autorités publiques.

Considérations générales

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, « *au niveau des Etats membres, 1) la mise en œuvre de cette infrastructure d'information géographique implique notamment la création de métadonnées pour les séries et les services de données géographiques définis par la directive, 2) la mise en place d'un réseau de services concernant les séries et services de données pour lesquels des métadonnées ont été créées, permettant notamment la consultation et la recherche des données par le public, 3) une interopérabilité des séries et des services de données géographiques, conformément à des règles de mise en œuvre à fixer au niveau européen, 4) un partage de données entre autorités publiques aux niveaux national et européen, ainsi que la désignation de structures et mécanismes appropriés pour coordonner l'ensemble des contributions à l'infrastructure et servir de point de contact avec la Commission européenne* ».

La Chambre de Commerce est toujours particulièrement attentive à ce que l'exercice de transposition de directive par le législateur luxembourgeois soit réalisé selon le principe de stricte fidélité. Elle entend énoncer dans les lignes suivantes quelques uns des considérants importants de la directive 2007/2/CE précitée, lesquels permettent à la fois de comprendre les motifs et le bien-fondé de la directive et de mesurer les enjeux d'une transposition de qualité.

Pour commencer, la Chambre de Commerce relève que « *la politique communautaire dans le domaine de l'environnement doit viser un niveau élevé de protection, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté (...). Des informations (...) sont nécessaires aux fins de la formulation et de la mise en œuvre de cette politique et d'autres (...), qui doivent intégrer les exigences de la protection de*

l'environnement » (considérant 1). L'infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), telle que visée par la directive, « *devrait faciliter la prise de décision concernant les politiques et les activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement* » (considérant 4) et « *« INSPIRE » devrait s'appuyer sur les infrastructures d'information géographique établies par les Etats membres* ». Par ailleurs, il apparaît que « *la (...) directive ne devrait pas affecter l'existence ou la titularité de droits de propriété intellectuelle par des autorités publiques* » (considérant 9).

La Chambre de Commerce note également que « *l'expérience, dans les Etats membres, a démontré qu'il était important, pour la réussite de la mise en place d'une infrastructure d'information géographique, qu'un nombre minimal de services soit mis gratuitement à la disposition du public (...)* » (considérant 19). De plus, « *afin de faciliter l'intégration des infrastructures nationales dans INSPIRE, les Etats membres devraient donner accès à leurs infrastructures par l'intermédiaire d'un portail communautaire exploité par la Commission, ainsi que par les points d'accès qu'ils décident d'ouvrir* » (considérant 20).

Au chapitre du rappel des considérants qui aident à cerner le contexte réglementaire, il apparaît opportun à la Chambre de Commerce d'indiquer que la directive 2007/2/CE vise à ce que l'Agence européenne de l'environnement¹ demeure un organe pleinement partie prenante de sa propre mise en œuvre (cf. considérant 29). En outre, les considérants 31 et 32 soulignent le rôle privilégié que la Commission européenne doit jouer en matière d'adaptation « *de la description des thèmes de données visés aux annexes I, II et III* » et en matière d'adoption des « *règles de mise en œuvre fixant les modalités techniques de l'interopérabilité et de l'harmonisation des séries et des services de données géographiques (...)* ». Enfin, selon le considérant 34, « *les travaux préparatoires pour les décisions concernant la mise en œuvre de la (...) directive et l'évolution future d'INSPIRE requièrent le suivi permanent de la mise en œuvre de la directive ainsi que des rapports réguliers* », et d'après le considérant 35, « *étant donnée que l'objectif de la (...) directive (...) ne peut être réalisé de manière satisfaisante par les Etats membres, du fait des aspects transnationaux (...), la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité (...)* ».

La Chambre de Commerce note de surcroît que, conformément aux exigences communautaires évoquées dans les considérants de la directive, les dispositions du projet de loi sous revue s'appliquent sans préjudice des dispositions qui transposent les directives 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (cf. considérant 7) et 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public dont les objectifs sont complémentaires à ceux de la directive (cf. considérant 8).

Enfin, la Chambre de Commerce relève que le considérant 30 de la directive inspiratrice du projet sous avis insiste sur le fait que « *les Etats membres sont encouragés à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de la Communauté, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition, et à les rendre publics* ».

¹ Instituée en vertu du règlement (CEE) n°1210/90 du Conseil du 7 mai 1990 relatif à la création de l'agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement.

Commentaire des articles

La Chambre de Commerce n'entend pas conduire une analyse exhaustive de l'ensemble des articles du projet de loi sous rubrique.

Concernant l'article 2 : Les définitions

Il est utile d'énoncer quelques définitions contenues dans le projet de loi sous avis, à l'article 2, lesquelles définitions sont d'ailleurs reprises fidèlement de l'article 3 de la directive source.

Ainsi, on entend par « infrastructure d'information géographique », des métadonnées, des séries de données géographiques et des services de données géographiques, ainsi que des services et des technologies en réseau, des accords sur le partage, l'accès et l'utilisation et des mécanismes, des processus et des procédures de coordination et de suivi, exploités ou mis à disposition conformément à la présente directive. De même, une « donnée géographique » est une donnée faisant directement ou indirectement référence à un lieu ou une zone géographique spécifique, tandis qu'une « métadonnée » est une information décrivant les séries et services de données géographiques et rendant possible leur recherche, leur inventaire et leur utilisation. Par « interopérabilité », il faut entendre la possibilité d'une combinaison de séries de données géographiques et d'une interaction des services, sans intervention manuelle répétitive de telle façon que le résultat soit cohérent et la valeur ajoutée des séries et des services de données renforcée.

La question de la qualité de la transposition

Concernant la qualité de la transposition, la Chambre de Commerce ne relève pas de défaut majeur dans le projet de loi sous avis. Les articles 1, 2, 3 et 4 transposent en effet l'ensemble des dispositions générales de la directive (articles 1, 2, 3 et 4).

Il convient de noter que le projet de loi prévoit que « *la structure du catalogue des métadonnées sera fixée par règlement grand-ducal en conformité aux prescriptions européennes prises en exécution de la directive* » et que « *les métadonnées relatives aux domaines énoncés aux annexes I et II sont créées avant le 4 décembre 2010. Les métadonnées relatives aux domaines énoncés à l'annexe III sont créées avant le 4 décembre 2013* » (cf. article 5).

Les dispositions relatives au « réseau de services », à l'« interopérabilité », à l'« accessibilité » et à la « coordination » ne donnent pas lieu à des commentaires particuliers dans la mesure où elles reprennent celles de la directive.

Le projet de loi sous revue fixe un cadre légal qui met en place une infrastructure luxembourgeoise de données géographiques (ILDG) (voir article 1), et la Chambre de Commerce le salue, de même qu'elle approuve les dispositions qui rendent accessibles les métadonnées, les données géographiques et les services en réseau via le Géoportail National du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que celles relatives à la gouvernance de l'ensemble (cf. article 9 qui institue « *auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie un comité de*

coordination de l'ILDG »). Pour autant, certaines dispositions semblent incomplètes ou porteuses d'imprécisions qu'il est important du point de vue de la Chambre de Commerce de corriger, notamment dans le chapitre des dispositions finales de la directive source. C'est par exemple le cas en ce qui concerne le rapport que le Luxembourg devra présenter à la Commission européenne au plus tard le 15 mai 2010 et qui décrit brièvement « *les modalités de coordination entre les fournisseurs et les utilisateurs publics de séries et de services de données géographiques (...)* », « *la contribution des autorités publiques ou des tiers au fonctionnement et à la coordination de l'infrastructure d'information géographique* », ou encore « *les coûts et les avantages de la mise en œuvre de la présente directive* ». Tout au plus, la Chambre de Commerce note-t-elle que l'article 9 du projet de loi dispose que « *l'Administration du cadastre et de la topographie assure le contact avec la Commission européenne en ce qui concerne l'ILDG* ». Cela mérite à ses yeux quelques précisions de la part des auteurs du projet de loi.

Enfin, la Chambre de Commerce salue le fait que le projet de loi sous revue rende compte à la page 12 du document avisé de la concordance entre la directive et le projet de loi en question. Elle plaide cependant pour encore plus de transparence et de précisions dans cette direction. A la lumière des documents mis à disposition par les rédacteurs du projet de loi sous avis, que dire en effet par exemple des articles 8,9 et 10 de ladite directive auxquels ne semble correspondre aucune disposition directement incluses dans le projet de loi précité ?

La Chambre de Commerce n'a pas d'observation supplémentaire à formuler.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

BFR/SDE