

**Audience publique du 17 décembre 2019**

Requête introduite par l'association sans but lucratif GREENPEACE A.S.B.L.,  
Esch-sur-Alzette,  
contre une décision implicite de refus du ministre de la Sécurité sociale  
en matière d'accès du public à l'information en matière d'environnement  
(art. 6 (4), L.25.11.2005)

---

**ORDONNANCE**

Vu la requête inscrite sous le numéro 43604 du rôle et déposée le 30 septembre 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Philippe PENNING, assisté de Maître Gennaro PIETROPAOLO, tous les deux avocats à la Cour, inscrits au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'association sans but lucratif GREENPEACE A.S.B.L., établie et ayant son siège social à L-4031 Esch-sur-Alzette, 93, rue Zénon Bernard, inscrite au Registre de Commerce et des Sociétés sous le numéro F4727, représentée par son conseil d'administration en fonctions, tendant à voir ordonner au ministre de la Sécurité sociale de répondre à diverses questions, articulées autour de 12 points principaux, telles que lui adressées par courrier recommandé du 1<sup>er</sup> août 2019 ;

Vu l'article 6 de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ;

Vu la note de plaidoiries déposée au greffe du tribunal administratif par Madame le délégué du gouvernement Danièle NOSBUSCH en date du 8 novembre 2019 ;

Vu la note de plaidoiries communiquée par Maître Philippe PENNING en date du 9 décembre 2019 ;

Vu les pièces versées en cause ;

Maître Philippe PENNING et Maître Gennaro PIETROPAOLO ainsi que Madame le délégué du gouvernement Danièle NOSBUSCH entendus en leurs plaidoiries respectives aux audiences publiques du 1<sup>er</sup> octobre 2019 et du 9 décembre 2019.

---

Par courrier recommandé du 1<sup>er</sup> août 2019, l'association sans but lucratif GREENPEACE LUXEMBOURG A.S.B.L., ci-après « GREENPEACE », s'adressa au ministre de la Sécurité sociale, en sa qualité d'autorité de surveillance du Fonds de compensation commun au régime général de pension, ci-après « FDC », tel qu'institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension, pour, après avoir critiqué la stratégie d'investissement du FDC dans le secteur des énergies fossiles, comme le charbon, le pétrole et le gaz, largement responsables du changement climatique, solliciter diverses informations, regroupées sous 12 points principaux, GREENPEACE ayant ainsi notamment demandé des informations sur la façon dont le FDC

envisageait d'aligner ses investissements sur les objectifs de l'Accord de Paris sur le changement climatique ainsi que la communication d'informations quant aux risques financiers liés au changement climatique et associés aux investissements du FDC, ledit courrier étant libellé comme suit :

« *Monsieur le Ministre,*

*Nous vous contactons ce jour en vertu de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui, selon son article 1er ainsi que son article 2 6), nous garantit le droit de recevoir des informations de la part d'une autorité publique. Nous vous écrivons afin de recevoir des réponses aux questions énoncées plus bas, en lien avec les investissements du Fonds de Compensation commun au régime général de pension (FDC), dont vous avez la haute surveillance, dans des entreprises à forte intensité de carbone et contribuant au changement climatique.*

### ***1. Les investissements du FDC doivent être en cohérence avec les objectifs de l'Accord de Paris***

*Depuis 2015, Greenpeace Luxembourg, en tant que membre de la plateforme Votum Klima, réunissant des organisations non-gouvernementales luxembourgeoises, a, à plusieurs reprises, attiré votre attention sur le fait que la réserve de compensation du régime général d'assurance pension, dont la gestion est assurée par le Fonds de Compensation commun au régime général de pension, est investie, entre autres, dans des entreprises actives dans le secteur des énergies fossiles comme le charbon, le pétrole et le gaz, largement responsables du changement climatique.*

*Greenpeace constate que la stratégie d'investissement du FDC a été revue au cours de l'année 2017. Selon cette nouvelle stratégie, « lors de tout nouvel appel d'offres portant sur la gestion active, chaque société soumissionnaire devra faire preuve, via une section dédiée dans le questionnaire de sélection à pondération significative, qu'elle intègre une approche de développement durable ou d'investissement socialement responsable dans sa stratégie d'investissement proposée et les processus décisionnels y dépendants ». Nous constatons que depuis cette décision de changement de stratégie, plusieurs nouveaux mandats de gestion de portefeuilles « Sustainable approach » ont été attribués.*

*Greenpeace salue la démarche des organes dirigeants du FDC afin d'aligner les investissements du FDC sur une politique d'investissement durable. En revanche, cette nouvelle stratégie d'investissement « Sustainable Approach » n'est pas contraignante pour l'ensemble des portefeuilles du FDC.*

*Par ailleurs, nous regrettons qu'au regard de l'urgence climatique, les organes dirigeants du FDC n'aient pas encore, à ce jour, opté pour une stratégie d'investissement cohérente avec l'impératif de limitation de l'augmentation de la température globale moyenne à 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle. Ceci est d'autant plus inacceptable que, en 2016, le Luxembourg a ratifié l'Accord de Paris, basé sur la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et qui, dans son Article 2.c) vise à « renforcer la lutte mondiale contre les menaces du changement climatique, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en (...) (r)endant les flux financiers compatibles avec un profil d'évaluation vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques.*

*Dans ce contexte, nous aimerions vous rappeler que dans son accord de coalition 2018-2023, le gouvernement a précisé qu'il mettra « tout en œuvre pour respecter cet Accord [de Paris]... »*

## ***2. Les investissements à haute intensité de carbone ont un impact sur l'importance relative***

*Greenpeace est très inquiète du changement climatique et de ses impacts sur notre planète et nos sociétés. Non seulement le changement climatique met en danger notre vie, mais il a de plus été reconnu comme un risque pour la stabilité des marchés financiers par des experts internationaux.*

*Le changement climatique entraîne des risques financiers importants pour les investissements à court, moyen et long terme. Ils sont notamment de nature physique, transitionnelle et de responsabilité.*

*Les actifs financiers dans les secteurs à forte intensité de carbone sont hautement susceptibles d'être affectés par les risques liés à la transition vers une économie conforme aux objectifs de l'accord de Paris, et figurent également parmi les secteurs exposés aux risques physiques liés au changement climatique (p.ex. dus à l'emplacement de centrales électriques, des plateformes de forage en mer ou des raffineries de pétrole et de gaz dans les zones côtières ou zones « offshore »).*

*En effet, la Commission européenne rappelle dans Les lignes directrices sur l'information non financière : Supplément relatif aux informations en rapport avec le climat (2019/C 209/01) que :*

*« Conformément à la directive sur la publication d'informations non financières, une entreprise doit publier des informations sur les questions environnementales, les questions sociales et de personnel, de respect des droits de l'homme et de lutte contre la corruption, dans la mesure nécessaire à la compréhension de l'évolution des affaires, des performances, de la situation de l'entreprise et des incidences de son activité. Les informations relatives au climat peuvent être considérées comme relevant de la catégorie des questions environnementales.*

*Comme indiqué dans les lignes directrices non contraignantes sur l'information non financière publiées par la Commission en 2017, la référence aux « incidences de [l']activité [de l'entreprise] » a introduit un nouvel élément à prendre en compte pour évaluer le caractère significatif, ou l'importance relative, des informations non financières. En effet, la directive sur la publication d'informations non financières envisage la notion d'« importance relative » sous deux angles :*

*- La référence à « [l'] évolution des affaires, [aux] performances [et à] la situation » de l'entreprise renvoie à l'importance relative des informations du point de vue financier, au sens large de leur incidence sur la valeur de l'entreprise. Les informations relatives au climat doivent être communiquées si elles sont nécessaires à la compréhension de l'évolution des affaires, des performances et de la situation de l'entreprise. C'est cette perspective qui, généralement, intéresse le plus les investisseurs.*

*- La référence aux « incidences [de l'] activité [de l'entreprise] » renvoie à l'importance relative des informations du point de vue environnemental et social. Les informations relatives au climat doivent être communiquées si elles sont nécessaires à la compréhension des incidences externes de l'entreprise. En général, c'est cette perspective qui intéresse le plus les citoyens, les consommateurs, les salariés, les partenaires commerciaux, les communautés et les organisations de la société civile. Cependant, un nombre croissant d'investisseurs ont également besoin de connaître les incidences climatiques des entreprises dans lesquelles ils investissent, afin de mieux comprendre et de mieux mesurer l'impact de leur portefeuille d'investissements sur le climat. »*

*Les lignes directrices précisent en outre que :*

*« Dans la directive sur la publication d'informations non financières, le concept d'importance relative recouvre à la fois l'importance financière et l'importance en termes environnementaux et sociaux, tandis que le TCFD [ndlr : voir ci-dessous] n'aborde cette notion que du point de vue financier.*

*Compte tenu des incidences systémiques et omniprésentes du changement climatique, la plupart des entreprises relevant de la directive sont susceptibles de voir dans le climat un enjeu important. Il est recommandé à celles qui ne le considèrent pas comme une question importante de publier une déclaration en ce sens, expliquant comment elles sont parvenues à cette conclusion. »*

*Le Conseil de stabilité financière (CSF) du G20 a créé en 2015 la Taskforce for Climate-related Financial Disclosures (TCFD), un organe consultatif qui vise spécifiquement à développer des recommandations pour analyser et réduire les risques financiers liés au changement climatique et divulguer une information plus efficace en la matière, identifiant de ce fait que le changement climatique soit une priorité pour le secteur financier. La supposition sous-jacente à la création de ce groupement est que des informations cohérentes et fiables, notamment des informations sur les structures de gouvernance, les évaluations stratégiques et les analyses de risque, améliorent la prise de décision des investisseurs, c'est-à-dire en permettant l'identification claire des actifs potentiellement échoués relatifs au changement climatique. Une recommandation clé porte sur la divulgation des risques à long terme ; et sur le fait que ceux-ci doivent être gérés et divulgués au moyen d'évaluation de scénarios couvrant un éventail d'avenirs climatiques possibles.*

*Tout récemment, en avril 2019, le Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System (NGFS) a constaté dans son rapport « A call for action - Climate change as a source of financial risk » que :*

*« Climate change is one of many sources of structural change affecting the financial system » et que « The NGSF recognises that there is a strong risk that climate-related financial risks are not fully reflected in asset valuations. There is a need for collective leadership and globally coordinated action. »*

*L'impact potentiel du changement climatique sur les actifs détenus par les investisseurs institutionnels est considérable et toute inaction de la part des gouvernements y relative est absolument injustifiable. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'un risque de volatilité ou de mouvements de prix temporaires, mais de dépréciations permanentes et de pertes de capital. Il est clair que le caractère significatif de la divulgation des informations*

relatives au changement climatique est reconnu et accepté par le secteur financier, entre autres les membres et partisans de la TCFD ainsi que le réseau des banques centrales et régulateurs du secteur financier (NGFS).

### **3. Au-delà des risques sociaux et environnementaux, les risques financiers liés au changement climatique doivent être considérés et rapportés publiquement**

Le rapport « *Pensions in a changing climate* » produit par le « *Asset Owners Disclosure Project* » (AODP) en 2018 identifie, à l'instar d'autres études, que « *As long-term and diversified investors, pension funds are exposed to a variety of financially material climate-related risks and opportunities* ». Par conséquent, les risques financiers liés au changement climatique auxquels les Fonds de pension sont exposés devront être considérés et gérés entre autres par tous les fonds de pensions.

Selon le site web du FDC, « [...] le FDC a créé un organisme de placement collectif (OPC) sous forme d'une société d'investissement à capital variable conforme à la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés et revêtant le statut d'une société anonyme dénommé « *Fonds de Compensation de la Sécurité Sociale, SICAV-FIS* ». Nous pensons que cet OPC n'est pas conforme avec la loi mentionnée ci-dessus, plus précisément avec l'article 53 de cette loi, qui souligne que « *Le document d'émission doit contenir les renseignements qui sont nécessaires pour que les investisseurs puissent juger en pleine connaissance de cause l'investissement qui leur est proposé et notamment les risques inhérents à celui-ci* », puisqu'il ne prend pas en considération et n'informe pas les contributeurs sur les risques financiers liés au changement climatique.

De plus, le document d'émission de la SICAV-FIS de février 2019 dispose d'une section « *Facteurs de risques* » (page 32-40), dans laquelle les risques financiers liés au changement climatique ne sont pas pris en compte. Ceci nous paraît incohérent, étant donné que Ernst & Young, l'auditeur de la SICAV-FIS, a déjà souligné dans son rapport en 2016 « *Climate Change - The investment perspective* » que les risques financiers climatiques devront être considérés par toutes les institutions financières.

De cette façon, le FDC met non seulement en danger les futures retraites des employés du secteur privé mais s'expose aussi à des risques de responsabilité pour non-respect de son devoir d'information des risques inhérents à ses investissements envers ceux-ci (voir articles 52 et 53 de la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissements spécialisés).

Nous sommes donc inquiets que les démarches du FDC ne soient suffisantes ni dans le but de réduire l'impact de ses investissements sur le changement climatique ni dans celui de diminuer les risques financiers liés au changement climatique. Ainsi ses investissements ne sont pas gérés de manière adéquate ni dans le meilleur intérêt de ses contributeurs.

Monsieur le Ministre, compte tenu de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, de ce qui précède et étant donné que l'accord de Paris, basé sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), a été ratifié par le Luxembourg en 2016 et selon le principe énoncé dans le point 2.2.1 f) de la directive du Conseil d'administration du FDC datant de janvier 2018 (page 5) soulignant que « *les investissements doivent être conformes aux conventions internationales que le Grand-Duché de Luxembourg a ratifiées* », nous vous prions de bien vouloir nous communiquer les informations suivantes :

- 1.1. *Est-ce que le FDC investit dans des entreprises qui polluent l'environnement ?*
- 1.2. *Si oui, lesquelles ?*
- 1.3. *Quelle est la politique qui motive un tel investissement ?*
  
2. *Quel est le pourcentage des investissements de la SICAV-FIS de 2013 à 2018 dans des entreprises à forte intensité de carbone ?*
  
3. *Étant donné que les émissions de gaz à effet de serre ont un impact évident sur le climat, quelle était l'empreinte carbone de la SICAV-FIS et de ses portefeuilles dans les années 2013 à 2018 ?*
  
- 4.1. *Le FDC dispose-t-il depuis 2013 d'analyses des incidences sur les éléments de l'environnement, tels que définis par l'article 2 a) et b) de la loi du 25 novembre 2005, de ses investissements dans ces entreprises à forte intensité de carbone ?*
- 4.2. *Si oui, lesquelles ?*
  
5. *Aux termes de l'article 2 1) c) de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, quelles mesures et politiques ont été prises et appliquées par le FDC afin de protéger les éléments de l'environnement mentionnés à l'article 2 1) a) et b) de la Loi ?*
  
- 6.1. *Est-ce que le FDC investit à travers des seuls portefeuilles gérés selon une approche de développement durable ou d'investissement socialement responsable dans des entreprises polluantes ?*
- 6.2. *Quelle est l'empreinte carbone des seuls portefeuilles gérés selon une approche de développement durable ou d'investissement socialement responsable ?*
  
7. *Quelles sont les mesures prises par le FDC afin de mettre ses investissements en conformité avec les accords environnementaux, tels que l'accord de Paris, ratifié par la Loi du 28 octobre 2016 portant approbation de l'accord de Paris sur le changement climatique, adopté à Paris le 12 décembre 2015, et notamment son article 2 1. c) qui vise à rendre « les flux financiers compatibles avec un profit d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques » ?*
  
8. *Selon les informations relatives à la politique d'investissement socialement responsable du FDC, ce dernier déclare avoir fait une analyse des engagements pris par le Grand-Duché de Luxembourg par la ratification de l'accord de la Conférence de Paris sur le climat (COP21). Quel était le résultat de cette analyse ?*
  
- 9.1. *Le FDC procède-t-il à des analyses de type coût-avantages ou autres analyses de ses investissements ?*
- 9.2. *Si oui, évalue-t-il les risques financiers liés au changement climatique de ses investissements, identifiés par les lignes directrices de l'organe TCFD et les lignes directrices sur l'information non financière : Supplément relatif aux informations en rapport avec le climat (2019/C 209/01) de la Commission européenne, ainsi que les risques environnementaux et sociaux identifiés dans ces mêmes lignes directrices de la Commission ?*
- 9.3. *Si oui, depuis quand ?*

10.1. *Est-ce que le FDC prend des mesures pour adapter sa politique d'investissement en fonction des risques financiers liés au changement climatique ainsi que des risques environnementaux et sociaux ?*

10.2. *Si oui, quelles sont ces mesures ?*

10.3. *A ce sujet, quelles sont les instructions que le ministre donne à ses fonctionnaires qui siègent dans le Conseil d'administration du FDC ?*

11. *Est-ce qu'à l'avenir, le FDC compte communiquer publiquement sur ces risques et informer ses contributeurs, notamment en incluant ces informations dans le document d'émission de la SICAV-FIS pour que celle-ci soit conforme aux articles 52 et 53 de la loi du 13 février 2007 mentionnés sous le point 3 de cette lettre ?*

12. *Par quelles mesures et politiques le FDC pense-t-il éviter les risques financiers liés au changement climatique ainsi que les risques environnementaux et sociaux, mentionnés ci-dessus, afin de protéger l'argent des employés du secteur privé ?*

*En vous remerciant d'ores et déjà de l'attention que vous porterez à notre lettre, veuillez agréer, Monsieur le Ministre, nos salutations distinguées. (...) ».*

A défaut de toute réponse endéans le délai d'un mois après la réception par le ministre du prédat courrier recommandé du 1<sup>er</sup> août 2019, soit le 2 août 2019, GREENPEACE a fait introduire, par requête déposée le 23 septembre 2019, inscrite sous le numéro 43581 du rôle, un recours en référé sur base de la loi modifiée du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement tendant à ordonner au ministre de rendre disponibles les informations environnementales demandées dans le courrier ci-avant visé du 1<sup>er</sup> août 2019.

La partie requérante, après avoir rappelé les rétroactes de son recours et, en particulier, sa demande actuellement implicitement rejetée à défaut de toute réponse ministérielle, souligne l'importance dans le secteur financier et bancaire de l'information sur les questions environnementales, et ce en particulier l'importance en termes d'investissements des incidences climatiques de ces investissements et demande partant, compte tenu du silence maintenu par le ministre responsable par rapport à ses questions, qu'il lui soit ordonné, sous peine d'astreinte d'un montant de 250.- euros par jour de retard commençant à courir à l'échéance du mois à compter du prononcé de l'ordonnance, de répondre aux questions suivantes, et ce afin de permettre à GREENPEACE et au public d'évaluer la politique d'investissement et les risques financiers encourus par le FDC :

- 1.1. Est-ce que le FDC investit dans des entreprises qui polluent l'environnement ?
- 1.2. Si oui, lesquelles ?
- 1.3. Quelle est la politique qui motive un tel investissement ?
2. Quel est le pourcentage des investissements de la SICAV-FIS de 2013 à 2018 dans des entreprises à forte intensité de carbone ?
3. Étant donné que les émissions de gaz à effet de serre ont un impact évident sur le climat, quelle était l'empreinte carbone de la SICAV-FIS et de ses portefeuilles dans les années 2013 à 2018 ?
- 4.1. Le FDC dispose-t-il depuis 2013 d'analyses des incidences sur les éléments de l'environnement, tels que définis par l'article 2 a) et b) de la loi du 25 novembre 2005, de ses investissements dans ces entreprises à forte intensité de carbone ?
- 4.2. Si oui, lesquelles ?

5. Aux termes de l'article 2 1) c) de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, quelles mesures et politiques ont été prises et appliquées par le FDC afin de protéger les éléments de l'environnement mentionnés à l'article 2 1) a) et b) de la Loi ?
- 6.1. Est-ce que le FDC investi à travers des seuls portefeuilles gérés selon une approche de développement durable ou d'investissement socialement responsable dans des entreprises polluantes ?
- 6.2. Quel est l'empreinte carbone des seuls portefeuilles gérés selon une approche de développement durable ou d'investissement socialement responsable ?
7. Quelles sont les mesures prises par le FDC afin de mettre ses investissements en conformité avec les accords environnementaux, tels que l'Accord de Paris, ratifié par la Loi du 28 octobre 2016 portant approbation de l'Accord de Paris sur le changement climatique, adopté à Paris le 12 décembre 2015, et notamment son article 2 1. c) qui vise à rendre « les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques » ?
8. Selon les informations relatives à la politique d'investissement socialement responsable du FDC, ce dernier déclare avoir fait une analyse des engagements pris par le Grand-Duché de Luxembourg par la ratification de l'accord de la Conférence de Paris sur le climat (COP21). Quel était le résultat de cette analyse ?
- 9.1. Le FDC procède-t-il à des analyses de type coût-avantages ou autres analyses de ses investissements ?
- 9.2. Si oui, évalue-t-il les risques financiers liés au changement climatique de ses investissements, identifiés par les lignes directrices de l'organe TCFD et les lignes directrices sur l'information non financière : Supplément relatif aux informations en rapport avec le climat (2019/C 209/01) de la Commission européenne, ainsi que les risques environnementaux et sociaux identifiés dans ces mêmes lignes directrices de la Commission ?
- 9.3. Si oui, depuis quand ?
- 10.1. Est-ce que le FDC prend des mesures pour adapter sa politique d'investissement en fonction des risques financiers liés au changement climatique ainsi que des risques environnementaux et sociaux ?
- 10.2. Si oui, quelles sont ces mesures ?
- 10.3. A ce sujet, quelles sont les instructions que le ministre donne à ses fonctionnaires qui siègent dans le Comités d'administration du FDC ?
11. Est-ce qu'à l'avenir, le FDC compte communiquer publiquement sur ces risques et informer ses contributeurs, notamment en incluant ces informations dans le document d'émission de la SICAV-FIS pour que celle-ci soit conforme aux articles 52 et 53 de la loi 13 février 2007 mentionnés sous le point 3 de cette lettre ?
12. Par quelles mesures et politiques le FDC pense-t-il éviter les risques financiers liés au changement climatique ainsi que les risques environnementaux et sociaux, mentionnés ci-dessus, afin de protéger l'argent des employés du secteur privé ?

Le délégué du gouvernement, de son côté, soulève d'abord l'irrecevabilité du recours, et ce au motif que l'évaluation des risques financiers encourus par le FDC, informations visées aux questions 9, 10, 11 et 12, ne ferait pas partie de l'objet social de GREENPEACE.

La partie gouvernementale expose ensuite les base légale et régime juridique du FDC, lequel n'aurait aucune mission de nature environnementale, pour ensuite soutenir que la loi du 25 novembre 2005 ne serait pas applicable en l'espèce, dans la mesure où les informations



demandées ne seraient pas des « *informations environnementales détenues par les autorités publiques* » au sens de ladite loi.

Ainsi, elle donne à considérer que le FDC ne serait ni le gouvernement, ni une administration publique, tandis qu'en tant qu'établissement public il n'aurait non plus dans ses missions des « *tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement* » au sens du point b) de l'article 2 (2) la loi du 25 novembre 2005, ni des « *responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement* » au sens au sens du point c) de l'article 2 (2) de la loi du 25 novembre 2005, le FDC n'ayant, de manière générale, ni missions ni activités « *en rapport avec l'environnement* », de sorte qu'il ne saurait être considéré comme autorité publique au sens de la loi.

Le délégué du gouvernement relève ensuite qu'en ce qui concerne le ministre de la Sécurité sociale, son domaine d'attribution ne comporterait pas la protection de l'environnement, de sorte qu'il ne serait pas à considérer comme autorité publique détenant des informations environnementales au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 novembre 2005.

Après avoir relevé que les informations demandées concerneraient les investissements effectués par le FDC, la partie gouvernementale fait plaider que de telles informations ne tomberaient pas sous la définition d'« *informations environnementales* », ni sous celles d'« *état des éléments de l'environnement* » ou de « *facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement* », tandis que les investissements du FDC ne pourraient pas non plus être considérés comme « *mesures destinées à protéger ces éléments* ».

A titre subsidiaire, s'il devait être considéré que le ministre de la Sécurité sociale est une autorité publique détenant des informations environnementales au sens des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 25 novembre 2005, et que des informations concernant des mesures et politiques prises par un établissement public n'ayant aucune activité ou mission en rapport avec l'environnement, ni aucune obligation légale de prendre de telles mesures et politiques, peuvent être considérées comme informations environnementales au sens de ladite loi, la partie gouvernementale a pris position séparément pour chaque question et sous-question considérées individuellement.

GREENPEACE, de son côté, a, dans sa note de plaidoiries et en termes de plaidoiries, maintenu sa demande, en insistant sur la recevabilité de son recours, justifié par l'impact environnemental des investissements du FDC.

La requérante, après avoir exposé le cadre légal du FDC, a encore expliqué les raisons d'être de sa demande telle qu'adressée au ministre de la Sécurité sociale, en insistant sur le fait qu'au vu des obligations légales nationales relatives à la protection de l'environnement et des compétences ministérielles d'arrêter la stratégie du FDC, le ministre serait bien une autorité publique détenant des informations environnementales au sens de la loi du 25 novembre 2005, tandis que les informations demandées en l'espèce constitueraient effectivement des informations environnementales au sens de la même loi.

GREENPEACE a ensuite pris position par rapport aux différentes questions posées et aux réponses y apportées par le ministre au stade de la procédure contentieuse, pour soutenir, essentiellement, que ses questions présenteraient le degré de précision nécessaire, que leur disponibilité éventuelle partielle sur internet serait insuffisante, GREENPEACE soutenant à cet

égard qu'il existerait d'autres informations non publiques, et que le ministre devrait nécessairement, nonobstant son déni, détenir les informations sollicitées.

Il est constant en cause que, n'ayant pas émis de réponse dans le délai d'un mois tel que le prévoit l'article 6, paragraphe 2 de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui dispose que 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, le ministre de la Sécurité sociale a implicitement refusé de faire droit à la demande de GREENPEACE.

Or, conformément à l'article 6 (3) de la loi du 25 novembre 2005, une décision de refus de communication d'informations environnementales est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le président du tribunal administratif qui statue comme juge des référés, de sorte que le soussigné est compétent pour connaître du recours introduit.

En ce qui concerne l'irrecevabilité telle que soulevée par la partie gouvernementale pour défaut de « *capacité d'ester en justice par rapport* » aux questions 9, 10, 11 et 12 reprises dans la requête, irrecevabilité tirée en substance de l'argument que l'objet social de GREENPEACE, limité à la protection et la sauvegarde de la nature et de la vie humaine, ne lui permettrait pas de chercher à obtenir les informations lui permettant d'évaluer les risques financiers encourus par le FDC, il échet de constater qu'aux termes de ses statuts, GREENPEACE poursuit l'objet suivant : « *L'association a pour but la protection et la sauvegarde de la Nature et de la Vie Humaine. A cette fin l'association organise des campagnes non violentes ainsi que des travaux informatifs, éducatifs et scientifiques afin de sensibiliser l'opinion publique aux problèmes d'Environnement. A cette fin l'association peut accepter et faire des libéralités. Elle a également pour objet de défendre les intérêts collectifs de ses membres associés et adhérents dans tout litige concernant un problème d'environnement ou d'écologie devant les juridictions civiles, commerciales administratives et répressives. Elle a notamment pour objet d'exercer le droit reconnu aux associations d'importance nationale visées à l'article 43 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Elle a en outre pour objet d'exercer toute action judiciaire, devant les juridictions civiles, commerciales, administratives et répressives, permettant d'assurer la défense de la protection et de la préservation de la nature et de l'environnement* ».

La capacité d'agir en justice est donnée à toute association pourvue de la personnalité morale, c'est-à-dire régulièrement déclarée et publiée, conditions non critiquées en l'espèce.

En outre, l'action qu'elle engage doit entrer dans le cadre de son objet social inscrit dans ses statuts : en effet, la capacité juridique d'une personnalité morale quant à accomplir des actes est limitée à la réalisation de l'objet social, conformément au principe de spécialité.

A cet égard, l'objet social de GREENPEACE, consistant en substance en la protection de l'environnement, englobant tant l'environnement naturel que l'environnement humain, lui confère de manière générale la capacité d'agir en justice dans le cadre de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

De manière plus précise, cet objet social lui confère encore la capacité d'agir contre la décision de refus implicite du ministre de la Sécurité sociale lui ayant refusé des informations relatives à l'impact en termes environnementaux de la politique d'investissement du FDC, la question de la pertinence effective des informations sollicitées au regard du champ

d'application de la loi du 25 novembre 2005, et plus particulièrement de leur qualité d'« *information environnementale* » au sens de la loi du 25 novembre 2005, relevant du fond, et plus particulièrement du bien-fondé du refus ministériel.

Le moyen d'irrecevabilité tel que soulevé par la partie gouvernementale est partant à rejeter.

Aussi, en ce qui concerne le fond, il convient d'abord de vérifier si la loi du 25 novembre 2005 est, tel que soutenu par GREENPEACE, effectivement applicable à sa demande et au refus implicite lui opposé, ou si au contraire, tel que soutenu par le gouvernement, la loi du 25 novembre 2005 ne serait applicable, dans la mesure où les informations demandées ne seraient pas des « *informations environnementales détenues par les autorités publiques* » au sens de ladite loi.

Au sens de l'article 2(1) de la loi du 25 novembre 2005, l'on entend par « *information environnementale* » toute information, disponible sous quelque 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) ».*

Toutefois, ces dispositions ont pour objet de fournir aux citoyens l'accès à des documents et non d'interpeller les autorités publiques sur leur gestion en leur demandant de fournir des explications à propos de celle-ci<sup>1</sup>.

Il est vrai, tel que relevé par la partie étatique, que les informations demandées par la partie requérante concernent les investissements du FDC ; toutefois, ce constat n'est pas, *per se*, de nature à induire, tel que soutenu par le gouvernement, que des informations relatives aux « *investissements* » du FDC ne tomberaient automatiquement pas sous la définition d'« *informations environnementales* ».

---

<sup>1</sup> Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement de la Région wallonne (ci-après la « CRAIE »), 27 juin 1996, recours n° 91.

En effet, force est de constater, à l'énumération des matières visées ci-dessus, que la loi du 25 novembre 2005 a pour vocation à s'appliquer à toutes les informations relatives à l'environnement au sens large concernant le citoyen.

Il convient encore de relever que selon la Cour de Justice de l'Union Européenne<sup>2</sup>, il résulte du libellé de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, libellé identique à celui de l'article 2.1 de la loi du 25 novembre 2005, que le législateur communautaire a entendu donner à la notion d'« *information relative à l'environnement* » une signification large, qui englobe à la fois des données et des activités concernant l'état des différents secteurs de l'environnement y mentionnés, « *étant précisé que la notion de « mesures administratives* », figurant en tant qu'exemple, ne constitue qu'une illustration des « activités » ou des « mesures » visées par la directive ». Aussi, d'après cet arrêt, pour constituer une information relative à l'environnement au sens pré-mentionné, il suffit qu'une position de l'administration constitue un acte susceptible d'affecter ou de protéger l'état d'un des secteurs de l'environnement visés par la directive.

Toujours selon la Cour de justice de l'Union Européenne<sup>3</sup>, au regard de son libellé même et compte tenu, en particulier, de l'utilisation des termes « *toute information* », le domaine d'application de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE et, partant, celui de ladite directive, doivent être regardés comme étant conçus de manière large. Ainsi, sont visées l'ensemble des informations qui portent soit sur l'état de l'environnement, soit sur les activités ou mesures de nature à affecter celui-ci, soit encore sur les activités ou mesures destinées à protéger l'environnement, sans que l'énumération figurant à ladite disposition comporte une quelconque indication de nature à en restreindre la portée, de sorte que la notion d'« *information relative à l'environnement* » au sens de la directive 90/313/CEE doit être comprise comme incluant les documents qui ne sont pas liés à l'exercice d'un service public.

En ce qui concerne des informations relatives aux investissements effectués par le FDC, il convient de constater, tel que soutenu par GREENPEACE, que l'accord de Paris sur le climat (COP21), ratifié par l'Union le 5 octobre 2016 et approuvé par le Grand-Duché de Luxembourg par la loi du 28 octobre 2016 portant approbation de l'Accord de Paris sur le changement climatique, cherche à renforcer la riposte au changement climatique, entre autres, en rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient au changement climatique.

En exécution de cet accord, divers projets cherchent à ériger les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) en pièce maîtresse du système financier afin de contribuer à convertir l'économie européenne en un système circulaire plus vert et plus résilient. A ce titre, il est manifestement projeté de contraindre les entreprises d'investissement à inclure explicitement les risques ESG dans les conseils qu'ils fournissent, et à publier des informations à ce sujet.

La directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) représente ainsi une première étape vers une rationalisation du cadre de publication d'informations dans le secteur des services financiers en lien avec les facteurs ESG.

---

<sup>2</sup> CJUE, 17 juin 1998, *Mecklenburg*, aff. C-321/96.

<sup>3</sup> CJUE, 26 juin 2003, *Commission/France*, aff. C-233/00.

La directive (UE) 2017/828 sur l'engagement à long terme des actionnaires a de son côté renforcé les obligations en matière de transparence pour les investisseurs institutionnels et les gestionnaires d'actifs en leur imposant, d'une part, d'élaborer et de rendre publique une politique d'engagement décrivant, entre autres, la manière dont ils assurent le suivi des sociétés détenues au regard des performances non financières, de l'impact social et environnemental et de la gouvernance d'entreprise, et, d'autre part, de rendre publiques, chaque année, les informations sur la manière dont leur politique d'engagement a été mise en œuvre.

Si cette directive vise essentiellement les performances non financières des investissements, la Commission européenne a adopté le 24 mai 2018 une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la publication d'informations relatives aux investissements durables et aux risques en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2016/2341, imposant la publication d'informations destinées aux investisseurs finaux et aux investisseurs sur l'intégration des risques en matière de durabilité, de la performance en matière de durabilité et des objectifs d'investissement durable dans la prise de décisions d'investissement. Ainsi, les acteurs des marchés financiers devraient intégrer la détection, la prévention et l'atténuation des risques en matière de durabilité et recenser les incidences négatives dans le cadre de leurs procédures de diligence raisonnable, pour lesquelles ils devraient tenir compte des risques en matière de durabilité, qui peuvent englober les facteurs et indicateurs environnementaux, sociaux et de gouvernance tels que notamment les questions relatives à la qualité et au fonctionnement du milieu naturel et des systèmes naturels, questions qui incluent l'appauvrissement de la diversité biologique, les émissions de gaz à effet de serre, le changement climatique, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, l'appauvrissement ou la pollution de l'air, de l'eau ou des ressources, la gestion des déchets, l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, les modifications des terres.

Or, les informations sollicitées par GREENPEACE - sous réserve de l'analyse plus spécifique des questions posées et des informations concrètement et plus précisément demandées, analyse qui sera effectuée ci-après - dans la mesure où elles visent en substance à connaître les incidences climatiques des investissements du FDC, doivent être considérées comme s'inscrivant dans cette recherche de sensibilisation et de transparence des risques encourus ou provoqués par ces investissements en matière de durabilité et partant comme s'intégrant dans la notion d'informations relatives à l'environnement au sens large telle que préconisée par la Cour de Justice de l'Union Européenne.

La loi du 25 novembre 2005 est partant bien applicable à la demande de GREENPEACE et, *a fortiori*, au refus lui opposé par le ministre, sous réserve évidemment de la question du bien-fondé des différentes demandes concrètes et, éventuellement, de l'existence de causes justifiant le refus ministériel.

Il convient ensuite de rappeler que l'article 3 (1) de la loi du 25 novembre 2005 prévoit que les autorités publiques sont tenues, sauf les dérogations explicitement 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.

Le soussigné relève encore qu'en tout état de cause une autorité publique saisie est tenue de répondre à une demande, même si sa réponse devait être négative.

Ainsi, l'article 3 (4) *in fine* de la loi du 25 novembre 2005 précise que les motifs du refus de mise à disposition des informations doivent être communiqués au demandeur dans un délai déterminé, tandis que l'article 4 (5) de la même loi impose la notification par écrit du refus de mettre à disposition tout ou partie des informations demandées, ladite notification devant indiquer les motifs du refus et donner des renseignements sur la procédure de recours.

Enfin, l'article 6 (1) prévoit explicitement que « *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* ».

L'attitude du ministre, ayant consisté à ne pas répondre à la demande d'accès aux informations telle que formulée par GREENPEACE, est partant illégale et devrait en toute logique, au vu de l'obligation de motivation renforcée telle que découlant des dispositions ci-avant, être purement et simplement sanctionnée par l'annulation du refus implicite et par l'octroi, le cas échéant, d'une indemnité de procédure à la requérante.

Le soussigné n'entend cependant, avec l'accord des parties, pas s'arrêter à ce stade d'analyse, mais plutôt faire siennes, pour les stricts besoins du présent cas d'espèce, des conclusions d'un arrêt de la Cour administrative du 20 octobre 2009, n° 25783C du rôle, ayant refusé de sanctionner une violation indéniable par l'administration de son obligation de motivation par l'annulation, sanction de droit commun, étant donné que la Cour administrative considère la sanction de l'annulation comme non seulement relevant d'« *un formalisme stérile* » mais comme étant encore « *disproportionnée par rapport au but poursuivi consistant à mettre l'administré le plus tôt possible en mesure d'apprécier la réalité et la pertinence de la motivation à la base d'une décision administrative* », la juridiction suprême ayant retenu « *par souci de protéger les intérêts bien compris du justiciable* » qu'il appartiendrait plutôt au juge de la légalité, statuant en matière d'annulation, de permettre à l'administration de produire ou de compléter les motifs postérieurement et même pour la première fois pendant la phase contentieuse, le juge de la légalité, statuant comme en l'espèce sur un recours dirigé contre une décision administrative intervenue en violation de la loi et des formes destinées à protéger les intérêts privés, ayant en effet à sa disposition « *une sanction plus adéquate se dégageant d'une législation postérieure à la législation sur la procédure administrative non contentieuse, à savoir la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, prise en ses articles 32 et 33 permettant aux juridictions administratives de condamner par décision motivée une partie ayant gagné son procès à une fraction ou la totalité des dépens ou de mettre à charge de cette partie la totalité ou une partie des sommes exposées par l'autre partie et non comprises dans les dépens, dont plus particulièrement les frais d'avocat, pour l'hypothèse où il paraît inéquitable de laisser ces frais à charge de cette autre partie* ».

En ce qui concerne la question de savoir si le ministre de la Sécurité sociale, destinataire de la demande d'informations de GREENPEACE, est à considérer comme « *autorité publique* » au sens de la loi du 25 novembre 2005, l'article 2 (2) a) de celle-ci vise notamment explicitement le gouvernement, partant par définition le ministre en question.

Le fait que celui-ci n'ait aucune compétence en matière environnementale est à cet égard sans incidence, ni le droit communautaire à la base de la loi du 25 novembre 2005, ni la loi du 25 novembre 2005 n'opérant de telle distinction : bien au contraire, le considérant 11 de la directive 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 et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil précise, à cet égard, qu'« *il convient d'étendre la définition des autorités publiques de manière à englober le gouvernement et les autres administrations publiques aux niveaux national, régional et local, qu'elles aient ou non des responsabilités particulières en matière d'environnement* » : les informations détenues par une autorité publique et qu'elle est tenue de communiquer ne se limitent certainement pas aux informations qu'elle a produites ni à celles qui relèvent de sa compétence<sup>4</sup>, la seule distinction à opérer étant celle prévue à l'article 3 (1) de la loi du 25 novembre 2005, à savoir de vérifier si l'autorité publique détient les informations environnementales sollicitées ou si celles-ci sont détenues pour son compte<sup>5</sup>, question analysée ci-après par rapport aux demandes concrètes de GREENPEACE.

Il convient par ailleurs et en tout état de cause à rappeler au gouvernement qu'au cas où celui-ci devrait estimer qu'une demande d'informations échappe au cadre pourtant large de la loi du 25 novembre 2005, une telle conclusion ne lui permettrait pas, *per se*, d'opposer un refus à la demande d'informations en cause, mais lui imposerait plutôt, en application de l'article 3 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes<sup>6</sup>, d'appliquer les dispositions de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, consacrant le droit d'accès - hormis dérogations légales explicites - aux documents détenus par les administrations et services de l'Etat relatif à l'exercice d'une activité administrative.

Il convient ensuite de vérifier, tel qu'indiqué ci-dessus, si les informations sollicitées se trouvent à la disposition du ministre de la Sécurité sociale ou sont détenues éventuellement par le ministre pour compte du FDC.

En effet, comme indiqué ci-avant, le droit d'accès garanti par la loi du 25 novembre 2005 se limite à l'information qui est « *détenue par une autorité publique ou pour son compte* », notion définie par la loi en son article 2.4) comme visant la détention matérielle par une personne physique ou morale pour le compte d'une autre autorité publique.

La notion d'« *information détenue par une autorité publique* » peut être considérée comme désignant toute information environnementale matérialisée (« *disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle* ») qui répond à la double condition d'être en la possession de cette autorité et d'avoir été reçue ou établie par elle<sup>7</sup> ; celle d'« *information détenue pour le compte d'une autorité publique* » recouvrant toute information environnementale qui est matériellement détenue par une personne physique ou morale pour le compte d'une autorité publique<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> La Convention d'Aarhus, Guide d'application, Deuxième édition, 2014, Nations Unies, p.70.

<sup>5</sup> Voir ord. prés. 7 décembre 2007, *Greenpeace c/ ministre du Travail et de l'Emploi*, n° 23703.

<sup>6</sup> « *Toute autorité administrative est tenue d'appliquer d'office le droit applicable à l'affaire dont elle est saisie* ».

<sup>7</sup> Article 2, 3) de la loi du 25 novembre 2005

<sup>8</sup> Article 2, 4) de la loi du 25 novembre 2005

Il convient encore de déduire de ces exigences de détention et de disponibilité de l'information, celle que l'information doit « *préexister à la demande* »<sup>9</sup> ou, en d'autres termes, qu'elle doit être « *disponible dans un document préexistant à la demande* », « *sous une forme ou sous une autre* », et que la demande n'implique pas l'établissement d'un document nouveau<sup>10</sup> dans lequel l'autorité publique s'explique sur la politique qu'elle poursuit dans une matière déterminée<sup>11</sup>.

N'entrent dès lors pas dans les prévisions des dispositions relatives à l'accès à l'information environnementale, les demandes qui impliqueraient un réel travail de consolidation, d'analyse ou d'interprétation de données de la part de l'autorité publique qui en est saisie.

A titre d'exemple, n'entre pas non plus dans les prévisions des dispositions susvisées une demande qui porte sur le point de savoir quelles mesures une autorité envisage de prendre en vue de remédier à une situation que l'auteur de la demande qualifie de lacunaire<sup>12</sup>.

De même, tel que d'ores et déjà relevé ci-dessus, le but de la législation relative à l'accès aux informations en matière environnementale vise à garantir l'accès à des documents et non d'interpeller les autorités publiques sur leur gestion en leur demandant de fournir des explications à propos de celle-ci : aussi, les demandes qui, quelle que soit leur présentation, constituent en réalité des demandes de précision, d'explication ou de justification de l'action administrative, voire de prise de position de l'autorité publique, ne portent pas sur des informations environnementales au sens de la loi<sup>13</sup>.

Plus pertinemment encore, une autorité publique n'a pas à répondre aux demandes qui visent non la communication de documents déterminés, mais qui visent à la sonder sur ses intentions ou à l'inciter à agir dans le sens souhaité par le demandeur<sup>14</sup>.

En ce qui concerne la première question à résoudre, à savoir celle de savoir si le ministre détient - ou devrait détenir - les informations sollicitées, soit de sa propre qualité, soit pour le compte d'une autre autorité publique, force est de constater que la partie gouvernementale affirme tantôt que les informations sont publiquement disponibles (questions 1, 2, 5, 6.1, 7, 10), tantôt que le ministre visé ne détient pas les informations sollicitées (questions 3, 4, 6.2, 8, 9), tantôt qu'elles ont été formulées de manière trop imprécises (questions 1, 2, 4).

La non-détention des informations sollicitées par une autorité publique étant de nature à justifier le rejet du recours, il convient avant tout autre progrès de vérifier si, en l'espèce, le ministre apparaît comme appelé, de par les missions lui confiées par la loi, à détenir les informations en question, ou, si au contraire, il y aurait lieu de constater que l'autorité publique saisie de la demande n'était pas effectivement en possession des informations demandées, ce dernier constat étant de nature à rendre l'analyse des autres motifs de refus superflue.

---

<sup>9</sup> CRAIE, 30 juillet 2008, *Fraipont c. D.G.A.T.L.P.*, recours n° 383.

<sup>10</sup> CRAIE, 18 mars 2014, *Fraipont c. ministre Henry*, recours n° 650.

<sup>11</sup> <sup>11</sup> CRAIE, 18 septembre 2012, *Mobystar c. Ville de Séraing.*, recours n° 563

<sup>12</sup> <sup>12</sup> CRAIE, 24 novembre 2011, *Fraipont c. ministre Demotte*, recours n° 511

<sup>13</sup> Michel Delnoy et Renaud Smal, La publicité de l'administration en matière environnementale, in « *La publicité de l'administration - Vingt ans après, bilan et perspectives* », Bruylant, 2014, p.281

<sup>14</sup> CRAIE, 8 juillet 1994, recours n° 28 ou encore CRAIE 4 octobre 1994, recours n° 29.



En effet, la question du degré nécessaire de précision d'une question, traitée par les articles 3(3) et 4 (1) b) de la loi du 25 novembre 2005 ou encore celle de la disponibilité des informations sous une autre forme, traitée par l'article 3 (4) de la loi du 25 novembre 2005, ne sont d'actualité que par rapport aux « *informations environnementales détenues par des autorités publiques ou pour leur compte* », de sorte que la question de la détention est à vérifier prioritairement.

Il est constant en cause que le ministre de la Sécurité sociale n'est, à ce titre, éventuellement appelé à intervenir qu'en sa seule qualité d'autorité de tutelle du FDC.

En effet, tel qu'exposé par la partie gouvernementale, le FDC a, conformément à l'article 247 du Code de la sécurité sociale (CSS), la forme juridique d'un établissement public, placé, conformément aux articles 409 et 268 CSS, sous la « *haute surveillance* » du ministre de la Sécurité sociale, surveillance qui s'exerce par l'Inspection générale de la sécurité sociale, appelée à veiller « *à l'observation des prescriptions légales, réglementaires, statutaires et conventionnelles ainsi qu'à la régularité des opérations financières* », les décisions relatives, notamment, à l'établissement des directives concernant les principes et règles de gestion du patrimoine, étant plus particulièrement soumises à l'approbation du ministre.

Il résulte encore du Code de la sécurité sociale que le FDC est placé sous la responsabilité d'un conseil d'administration (art. 261 du CSS) à composition tripartite (représentants de l'Etat, des employeurs et des assurés : art. 262 du CSS), assisté par un conseil d'investissement (art. 263 du CSS) qui prépare les décisions d'investissements.

Il en résulte que le ministre de la Sécurité sociale n'exerce qu'un rôle passif s'inscrivant dans le stricte cadre d'une tutelle spéciale d'approbation, étant appelé, par l'intermédiaire de l'Inspection générale de la sécurité sociale, à vérifier la légalité et la régularité des décisions prises par les organes du Fonds et non d'exercer un rôle actif, tel que par exemple en décidant de la politique d'investissement du FDC.

Si GREENPEACE fait certes plaider que le ministre devrait détenir les informations demandées, alors qu'il lui appartiendrait d'établir les directives concernant les principes et règles de gestion du patrimoine dans le respect de ses obligations légales relative à la protection de l'environnement et au développement durable, cette affirmation méconnaît toutefois le rôle concret, tel que retracé ci-avant, conféré par le Code de la sécurité sociale au ministre par l'intermédiaire de l'Inspection générale de la sécurité sociale, et, de manière plus générale, les limites de la tutelle spéciale d'approbation, une telle tutelle n'autorisant en effet pas, en principe, l'autorité supérieure à s'immiscer dans la gestion de l'établissement public, dotée d'une personnalité juridique distincte et d'une autonomie certaine, et à substituer sa propre décision à celles des agents de cet établissement. Ce principe découle de la nature même de la tutelle qui est une action exercée par un pouvoir sur un autre pouvoir, non pas en vue de se substituer à lui, mais dans le seul but de le maintenir dans les limites de la légalité et d'assurer la conformité de son action avec les exigences de l'intérêt général<sup>15</sup>.

Il ne saurait non plus être soutenu que le ministre serait tenu, en tant qu'autorité de tutelle, à veiller au respect, indépendamment de toute base légale spécifique, de toute norme légale quelconque, notamment afin de pouvoir mener « *une stratégie d'investissement* »

---

<sup>15</sup> Voir en ce sens trib. adm. 20 novembre 2002, n° 14653, Pas. adm. 2019, V° Tutelle, n° 3 et autres jurisprudences y citées, ainsi que trib. adm. 3 avril 2003, n° 14842, confirmé par arrêt du 21 octobre 2003, n° 16405C, Pas. adm. 2019, V° Tutelle, n° 8 et autres jurisprudences y citées.

*conforme aux normes nationales et internationales* » : en effet, chaque ministre est uniquement appelé à agir dans la sphère de sa compétence propre et en application de ses lois et règlements spécifiques.

Or, en l'état des moyens produits, aucune norme légale ou réglementaire nationale n'impose directement au ministre de la Sécurité sociale de veiller, dans le strict cadre de sa compétence de tutelle spéciale, au respect d'objectifs de protection environnementale en général et de protection climatique en particulier, GREENPEACE étant resté en défaut d'indiquer un quelconque texte légal ou réglementaire qui imposerait au ministre une telle analyse, la seule référence à une analyse d'un cabinet d'audit n'étant de ce point de vue pas pertinente, ladite analyse ne se référant à aucun texte, communautaire ou national, à caractère contraignant.

Si GREENPEACE entend certes encore s'emparer de l'accord de Paris sur le climat (COP21), ratifié par l'Union européenne le 5 octobre 2016 et approuvé par le Grand-Duché de Luxembourg par la loi du 28 octobre 2016 portant approbation de l'Accord de Paris sur le changement climatique au titre de norme supérieur qui s'imposerait au ministre, il convient toutefois de relever que l'accord en question ne constitue pas un accord contraignant du point de vue du droit international dans la mesure où il ne prévoit pas de mécanisme coercitif ou de sanction pour les Etats qui ne respecteraient pas leurs engagements, et ce par exemple contrairement au protocole de Kyoto qui prévoyait un « *comité de contrôle du respect des dispositions* », ainsi qu'un mécanisme de sanction.

Quant à la ratification de cet accord par le législateur luxembourgeois en date du 28 octobre 2016, si elle est certes de nature à conférer aux objectifs de cet accord un caractère contraignant pour l'Etat luxembourgeois, de sorte, en cas de non-respect des objectifs, d'exposer le cas échéant les autorités luxembourgeoises au risque de poursuites par des citoyens si elles ne respectent pas leurs engagements<sup>16</sup>, cette ratification n'est toutefois pas de nature à conférer un effet direct à l'Accord de Paris, à défaut d'obligations précises, claires et inconditionnelles n'appelant pas de mesures complémentaires<sup>17</sup>, de nature nationale ou communautaire, dans la mesure où l'intervention du législateur national est indispensable pour rendre effectif et contraignant ses objectifs, intervention se concrétisant en l'espèce par le projet de loi relative au climat, adopté par le conseil de gouvernement le 29 novembre 2019, encore qu'il n'apparaisse pas, au vu des informations publiques à ce jour, que ce projet de loi vise également le secteur des finances et plus particulièrement celui des investissements.

Si GREENPEACE critique avec véhémence l'indifférence dont le ministre de la Sécurité sociale ferait prétendument preuve à l'égard des considérations environnementales et climatiques, et, au-delà, la politique pratiquée par l'Etat en matière de pérennité climatique des investissements du FDC, cette question ne constitue pas l'objet du présent litige, strictement limité à la question de l'accès aux informations environnementales sollicitées.

---

<sup>16</sup> Voir *Rechtbank Den Haag* [District Court of The Hague, Chamber for Commercial Affairs], June 24 2015, *Urgenda Foundation v The State of the Netherlands*, Case No. C/09/456689/HA\_ZA 13-1396 : la Cour de District de La Haye a condamné l'Etat néerlandais pour non-respect de son devoir de vigilance face au « *danger imminent causé par le changement climatique* » voir également . Coffi Dieudonné Assouvi. *L'influence du droit international des changements climatiques sur le droit européen de l'environnement*, Université de Limoges, 2018, p.500.

<sup>17</sup> Joe Verhoeven, « *La notion d' 'applicabilité directe' du droit international* », *RBDI*, Vol. XV, 1980, No. 2, p.24.

Il convient plus particulièrement de souligner que la question du défaut actuel de normes légales ou règlementaires contraignantes imposant notamment au FDC de procéder à des investissements tenant compte de l'intégration des risques climatiques en matière de durabilité relève actuellement de pures considérations politiques lesquelles échappent au juge administratif ; il en va de même de la question d'une application volontaire de telles normes, à l'instar par exemple de la politique pratiquée par la Banque Européenne d'Investissement, application qui constituerait certes une bonne pratique mais qui ne constitue pas un argument obligeant le ministre à se procurer les informations demandées.

En d'autres termes, la question du non-respect éventuel par l'Etat luxembourgeois de ses obligations politiques et morales découlant notamment de l'Accord de Paris au niveau du FDC et l'absence éventuelle actuelle de politique gouvernementale climatique transversale constituent *in fine* des questions étrangères au présent litige, le soussigné n'étant appelé à juger ni la légalité de cette politique, ni surtout son opportunité.

Il ne suffit de ce point de vue pas, tel que le fait erronément GREENPEACE, de soutenir qu'au vu des obligations légales nationales relatives à la protection de l'environnement et du pouvoir (allégué) d'arrêter la stratégie du FDC - affirmation rejetée ci-dessus -, le ministre serait une autorité publique détenant *ipso facto* des informations environnementales ou encore que le ministre devrait nécessairement détenir ces informations pour pouvoir mener une stratégie d'investissement conforme aux « *normes nationales et internationales* », pour énerver l'affirmation retraçable de l'absence de détention matérielle de ces informations par le ministre, la justification politique de cette absence dépassant, comme souligné ci-dessus, le cadre du présent litige.

Ce constat n'est pas non plus énérvé par la référence à des appels d'offres du FDC, dans le cadre desquels le FDC se verrait présenter par les gestionnaires « *d'importantes informations environnementales* », alors qu'une telle circonstance, à la supposer avérée - la requérante n'ayant fourni aucune pièce établissant cette affirmation - serait éventuellement à établir la détention de telles informations par le FDC, mais non automatiquement et corrélativement la détention de ces informations par le ministre, lequel, comme rappelé ci-dessus, n'agit que dans le cadre limité d'une tutelle spéciale d'approbation par rapport au FDC, établissement public autonome, doté d'une personnalité juridique propre.

L'autorité publique sollicitée, à savoir le ministre de la Sécurité sociale, n'est partant de manière retraçable au vu des éléments produits et discutés pas en possession des informations demandées - sous réserve que les différentes questions visent effectivement des informations environnementales au sens de la loi, et non à provoquer des déclarations d'intention ou de justification politiques - que ce soit en sa qualité propre ou pour compte du FDC. En effet, le FDC en tant qu'établissement public ne constitue pas une « *autorité publique* » au sens de l'article 2.2, points a) b) et c) de la loi du 25 novembre 2005, ne faisant pas partie du gouvernement ou d'une administration publique et n'étant pas non plus une personne morale qui exerce des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement ou encore une personne morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, « *en rapport avec l'environnement* », à savoir des organismes qui, sans être des administrations, disposent de responsabilités environnementales dérivées des autorités publiques.

Le refus opposé à GREENPEACE est partant justifié à ce titre.

Enfin, si GREENPEACE met certes en exergue l'obligation pour le ministre d'examiner d'office s'il était compétent et, s'il s'estimait incompétamment saisi, de transmettre sans délai la demande à l'autorité administrative compétente, à savoir au FDC, obligation inscrite à l'article 1<sup>er</sup> 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 ne s'agit, en l'espèce, pas d'une question de compétence - l'article 1<sup>er</sup> précité visant l'hypothèse où une autorité administrative est saisie d'une demande de décision - mais d'une question de détention matérielle, question visée par l'article 4.1.a) de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, mais non transposé en droit luxembourgeois<sup>18</sup>, prévoyant l'obligation de transmission de la demande à une autre autorité publique détentrice de l'information.

Or, le FDC, comme retenu ci-avant, n'est pas une « *autorité publique* » au sens de la loi du 25 novembre 2005.

Le ministre n'avait dès lors en l'état du dossier pas non plus l'obligation de transmettre la demande au FDC, organisme éventuellement susceptible de détenir les informations demandées.

Il convient d'ailleurs de relever qu'il résulte des plaidoiries que GREENPEACE n'a, à dessein, pas adressé sa demande d'information au FDC et que, nonobstant la question afférente soulevée lors des deux audiences publiques par le soussigné, à dessein omis de mettre le FDC en intervention : GREENPEACE est partant malvenue de reprocher au ministre de ne pas avoir transmis sa demande au FDC.

Il suit des considérations qui précèdent que GREENPEACE n'a établi ni que le ministre de la Sécurité sociale est en possession des informations environnementales qu'elle a sollicitées ni qu'il devrait légalement être en leur possession.

Il suit partant de l'ensemble des considérations qui précèdent que la demande est à rejeter au vu des moyens et arguments échangés de part et d'autre.

Conformément à l'article 32 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions, toute partie qui succombera sera condamnée aux dépens, sauf au tribunal à laisser la totalité, ou une fraction des dépens à la charge d'une autre partie par décision spéciale et motivée.

En l'espèce, comme retenu ci-avant, le ministre avait l'obligation légale de répondre, le cas échéant par la négative, à la demande d'informations lui adressée. Le défaut de réponse motivée, attitude qui pose réellement question en termes de bonne gouvernance, ayant imposé à GREENPEACE le recours en justice aux fins de connaître les motifs justifiant le refus ministériel, il échet de laisser l'intégralité des dépens à l'Etat, étant rappelé, en tout état de cause, que la directive 2003/4/CE, outre d'imposer que les informations environnementales soient effectivement et aisément accessibles<sup>19</sup>, impose encore en son article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, *in fine*, que l'accès à la justice soit garanti par une procédure administrative « *rapide et gratuite ou peu onéreuse* ».

### **Par ces motifs,**

---

<sup>18</sup> Cour adm. 1<sup>er</sup> février 2007, n° 21572C et 21712C, Pas. adm. 2019, V° Environnement, n° 207.

<sup>19</sup> 15<sup>e</sup> considérant de la directive 2003/4/CE.

le soussigné président du tribunal administratif, statuant contradictoirement et en audience publique,

se déclare compétent pour connaître du recours sous examen ;

déclare le recours recevable ;

quant au fond, le déclare non justifié ;

condamne toutefois l'Etat aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 17 décembre 2019 par Marc Sünner, président du tribunal administratif, en présence de Xavier Drebenstedt, greffier.

s. Xavier Drebenstedt

s. Marc Sünner

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 17 décembre 2019  
Le greffier du tribunal administratif