

Projet de loi

portant

- 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement;**
- 2. modification de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, telle que modifiée;**
- 3. modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, telle que modifiée;**
- 4. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement;**
- 5. modification de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.**

Avis du Conseil d'Etat

(28 avril 2009)

Par dépêche du 6 mars 2009 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi d'un plan de conjoncture du Gouvernement visant à lutter contre les effets de la crise et à préparer l'après-crise. Le projet de loi sous rubrique fait partie des mesures soumises au Conseil d'Etat par dépêche du 11 mars 2009 destinées à créer un environnement administratif favorable à l'activité économique. Il était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Les avis des chambres professionnelles ont été communiqués comme suit:

- l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par dépêche du 19 mars 2009;
- l'avis de la Chambre des métiers par dépêche du 23 mars 2009;
- l'avis de la Chambre de commerce par dépêche du 27 mars 2009;
- l'avis de la Chambre des salariés par dépêche du 7 avril 2009.

Par dépêche du 15 avril 2009, le Conseil d'Etat fut en outre saisi d'amendements adoptés par la Commission des travaux publics de la Chambre des députés et portant sur les articles 9 et 10 du projet de loi.

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat vise à modifier la législation relative aux procédures et instruments d'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement en vue d'une simplification administrative.

1. En premier lieu, la réforme projetée a pour objectif d'alléger les procédures d'évaluation concernant les projets d'infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires et de leurs installations connexes. Pour atteindre ce but, les auteurs proposent d'abroger la loi du 13 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires (ayant porté 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement; 2. modification de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, telle que modifiée; 3. modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, telle que modifiée), et de la remplacer par un nouveau texte retenant une approche différente pour assurer la transposition de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE précitée concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Selon les auteurs, cette réforme serait devenue nécessaire alors que, depuis 2007, l'évolution des instruments d'évaluation et de planification aurait entraîné une multiplication et un alourdissement des procédures.

Le Luxembourg ayant opté dès le départ pour une transposition fractionnée de la directive, les dispositions de la directive se trouvent éparpillées sur plusieurs lois et règlements différents. S'y ajoute que d'autres procédures d'évaluation environnementale ont été instaurées, de sorte qu'actuellement quatre lois différentes comportent des prescriptions liées à l'évaluation environnementale de projets routiers et ferroviaires. Les auteurs reconnaissent que « le processus continu de travail législatif n'a pas été accompagné par une réflexion commune visant à éliminer les doubles emplois éventuels ». Dans son avis du 13 novembre 2007 concernant le projet de loi relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (doc. parl. n° 5731), le Conseil d'Etat s'était déjà interrogé sur les interférences des différentes réglementations mises en place et s'était prononcé en faveur d'une harmonisation des procédures en vue d'éviter des évaluations répétitives. Par conséquent, le Conseil d'Etat salue l'effort du Gouvernement de délester les procédures d'évaluation en vue d'une simplification administrative.

Cependant, il y a lieu de veiller à ce que la législation nationale reste conforme à la directive 85/337/CEE telle que modifiée par la directive 97/11/CE. En effet, la question se pose si la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui porte transposition en droit national de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, contient des procédures d'évaluation et de consultation suffisantes pour suppléer aux dispositions de la loi du 13 mars 2007 que le

présent projet vise à abroger. La directive 85/337/CEE, telle que modifiée par la directive 97/11/CE, impose aux Etats membres de prendre les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Au système d'évaluation instauré par la loi du 13 mars 2007, à savoir l'étude d'impact comparative qui comporte l'analyse comparée d'une ou de plusieurs variantes et qui précède l'étude d'impact détaillée, la loi du 22 mai 2008 a donc rajouté un système d'évaluation environnementale déjà au stade de la planification. Afin d'éviter des évaluations faisant double emploi, il paraît partant opportun de prendre en compte les travaux d'évaluation environnementale effectués dans le cadre de l'évaluation relative à la planification lors de la mise en œuvre des projets concrets et de ne procéder à ce stade ultérieur qu'à l'évaluation des éléments non encore examinés. Les auteurs du projet proposent à cet égard un renvoi à la loi du 22 mai 2008. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette approche, même s'il eût préféré voir réunir dans un texte légal unique toutes les dispositions traitant de l'évaluation environnementale et de la consultation du public, comme il l'avait d'ailleurs recommandé dans son avis du 13 novembre 2007, cité ci-dessus.

2. Le deuxième point de l'intitulé annonce une modification de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, telle que modifiée, qui en fait avait été opérée par la loi du 13 mars 2007, mais qui ne figure pas dans le présent projet. Le Conseil d'Etat suppose que les auteurs entendent par ce biais maintenir les modifications opérées par la loi du 13 mars 2007. A cet égard, il rappelle que seul le texte autonome sera abrogé tandis que les modifications apportées par cet acte continuent à garder leur entière validité. Par conséquent, il insiste à voir supprimer le point 2 de l'intitulé qui est dénué de toute signification.

3. Les modifications prévues à la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire sont les mêmes que celles qui avaient déjà été opérées par la loi du 13 mars 2007 précitée. Selon les auteurs, il serait nécessaire de reprendre cette disposition dans le projet actuel, alors que la loi du 13 mars 2007, à laquelle il est fait référence dans la loi modifiée du 10 mai 1995, sera abrogée expressément. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées ci-dessus au point 2 et insiste sur la suppression de ces dispositions.

4. Dans le but d'une simplification des modalités d'évaluation, des retouches ponctuelles sont prévues tant à la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qu'à la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Sans mettre en doute le bon sens de l'approche adoptée par les auteurs du présent projet, le Conseil d'Etat ne peut cependant, d'un point de vue légistique, marquer son accord à la démarche choisie. Selon le Conseil d'Etat, il serait préférable de ne point procéder à une nouvelle transposition de la directive susmentionnée, mais de modifier l'acte de transposition, en l'occurrence la loi du 13 mars 2007.

C'est sous base de ces observations que le Conseil d'Etat procède à l'examen des articles.

Examen des articles

Observation liminaire

Suite aux observations émises ci-dessus, le dispositif ne comportera plus de dispositions autonomes, mais se limiterait à des dispositions modificatives s'insérant dans des normes existantes et les abrogeant en partie. Il y aura lieu de recourir à une numérotation d'articles en chiffres romains, dont chaque article regroupera les modifications qui se rapportent au même acte.

Intitulé

Dans la logique du Conseil d'Etat, l'intitulé est à reformuler de la manière suivante:

« Projet de loi portant

- 1. modification de la loi modifiée du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles;*
- 2. modification de la loi du 13 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires;*
- 3. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ».*

L'article I (selon le Conseil d'Etat) comportera une seule disposition visant à modifier la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et reprendra le libellé du texte prévu à l'article 16, paragraphe 4 du projet de loi. Selon les auteurs, cette disposition vise à introduire pour l'instruction administrative des dossiers à caractère individuel le même délai que celui prévu en matière réglementaire. Il est prévu d'insérer cette disposition à l'article 70 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 et de faire figurer la disposition prévue actuellement sous l'article 70, sous un nouvel article 71. Le Conseil d'Etat donne à considérer que de cette façon la nouvelle règle relative à l'instruction des dossiers à caractère individuel sera placée au chapitre 16 concernant les dispositions abrogatoires. Afin de remédier à cette incohérence, il recommande d'insérer un nouvel article sous le chapitre 11 concernant les critères de refus d'autorisation et voies de recours.

L'article II (selon le Conseil d'Etat) aura trait à la modification de la loi du 13 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires et devra reprendre les articles 1^{er} à 15 du projet sous avis. Le Conseil d'Etat passe en revue les différents articles selon la numérotation proposée par les auteurs. Dans le texte à adopter, il y aura lieu de préciser les articles auxquels une modification est apportée ou dont le contenu actuel est abrogé.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la loi du 13 mars 2007 est maintenu dans sa teneur actuelle, de sorte qu'il n'y aura pas lieu de le mentionner expressément.

Article 2

Cet article introduit des changements fondamentaux à l'article 2 par rapport aux définitions générales. Des seize définitions prévues actuellement, seulement quatre, avec un libellé quelque peu différent, seront maintenues dans la nouvelle version. Cette modification s'explique par le fait que les auteurs entendent revenir sur la transposition initiale de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997. Il est proposé de supprimer l'étude d'impact comparative qui comporte l'analyse comparée d'une ou de plusieurs variantes effectuée en vue d'évaluer, d'une part, les éléments devant être exprimés en valeur monétaire et, d'autre part, ceux qui ne sont pas quantifiables sous cet aspect. Les auteurs soulignent que, sur ce point, la législation nationale va plus loin que la directive et proposent de revenir en arrière en abrogeant l'analyse des variantes qui, selon eux, dépasserait les questions d'évaluation environnementale. Par cette nouvelle approche, la plupart des définitions contenues à l'article 2 deviennent superfétatoires.

Article 3

La distinction entre les projets d'infrastructures soumis d'office à une évaluation des incidences sur l'environnement naturel et l'environnement humain et ceux soumis le cas échéant à une telle étude disparaît. En effet, les auteurs estiment que, depuis l'adoption de la loi du 22 mai 2008 précitée, l'évaluation de la planification générale des infrastructures de transport est opérée dans le cadre de cette loi.

Si, dans un premier temps, le Gouvernement avait opté pour une évaluation des projets sur la base d'un examen au cas par cas, il se propose de faire cette évaluation dorénavant sur la base de critères de référence à fixer par règlement grand-ducal. Ce choix relève plutôt de raisons d'opportunité que de légalité et l'approche adoptée est conforme tant aux prescriptions constitutionnelles qu'à l'article 4 de la directive qui prévoit que les Etats membres déterminent, sur base de seuils ou critères qu'ils fixent, si le projet particulier doit être soumis à une évaluation.

Selon le libellé proposé à l'article 3, le règlement grand-ducal qui sera pris en exécution de cet article «déterminera les projets devant faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement». Le Conseil d'Etat constate que ce libellé ne correspond point au commentaire fait par les auteurs, ni aux prescriptions de la directive. Il propose partant de reformuler cet article de la manière suivante:

« Un règlement grand-ducal fixe les critères sur base desquels les projets d'infrastructure de transports font l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement. »

Le texte proposé sous l'article 3 du projet devra être intercalé entre les articles 2 et 3 de la loi du 13 mars 2007.

Article 4

Les dispositions figurant à l'article 3, paragraphes 1^{er} à 3 de la loi du 13 mars 2007 (informations à fournir dans le cadre des études d'évaluation des incidences sur l'environnement) sont reprises par le présent article. Vu la nouvelle approche adoptée, le paragraphe 4 est à supprimer.

La réforme projetée entraîne des modifications substantielles aux articles figurant sous les titre II (projets soumis d'office à une évaluation) et III (projets soumis à une évaluation en raison de leurs incidences sur l'environnement) de la loi du 13 mars 2007. La distinction entre les projets d'infrastructures soumis d'office à une évaluation et ceux soumis, le cas échéant, à une étude de leurs incidences sur l'environnement ayant disparu, une refonte des articles 4 à 22 telle que prévue par les auteurs, s'impose.

Article 5

Cet article prévoit le contenu de l'étude d'évaluation sur l'environnement naturel et humain, qui, dans le cadre de la loi modifiée de 2007, se limitera à la planification détaillée. L'évaluation de la planification plus générale sera désormais assurée dans le seul cadre de la loi du 22 mai 2008.

Article 6

Un délai de trois mois est fixé aux autorités compétentes pour émettre un avis sur les informations fournies par le maître de l'ouvrage. Cette limite dans le temps est introduite dans un souci d'écourter la procédure d'autorisation. Elle devrait néanmoins permettre aux différents ministres, susceptibles d'être concernés par le projet en raison de leurs attributions spécifiques, d'émettre un avis comme le requiert la directive.

Article 7

Le dossier qui sera déposé en vue de la consultation du public contiendra désormais l'étude d'évaluation sur l'environnement naturel et humain ainsi que l'avant-projet sommaire, de même que les avis disponibles des autorités compétentes consultées. Les modalités concernant l'affichage, la publication, l'enquête auprès du public et l'avis de la commune restent, à part quelques minimes adaptations, inchangées par rapport à celles prévues dans le texte actuel. Le Conseil d'Etat saisit l'occasion pour rappeler une nouvelle fois que les différentes matières légales qui prévoient une consultation du public ont retenu des modalités spécifiques pour organiser cette consultation qui, pour partie, s'écarte de façon importante d'un texte à l'autre. Il se demande s'il ne serait pas indiqué, dans un souci de transparence, de remettre cette question sur le métier avec l'objectif d'harmoniser les procédures.

Article 8

Afin d'éviter de saisir le Gouvernement en conseil à deux reprises, une nouvelle approche est adoptée. Si actuellement, suite à la décision du Gouvernement en conseil, le ministre ayant dans ses attributions l'Environnement définit les mesures compensatoires, qui devront à nouveau être approuvées par le Gouvernement en conseil, ce sera désormais le Gouvernement en conseil qui déterminera directement l'envergure des mesures compensatoires sur base des éléments ayant été mis à sa disposition. Si le Conseil d'Etat peut approuver cette nouvelle approche, qui devra aboutir à un raccourcissement des délais de procédure, il recommande cependant d'encadrer le pouvoir décisionnel du Gouvernement quant à la détermination de l'envergure des mesures compensatoires par l'adoption d'un règlement grand-ducal sur base de la loi modifiée du 13 mars 2007, fixant d'une manière générale les modalités et la nature des mesures compensatoires.

Article 9 (version amendée)

Ce sera au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions de définir le détail des mesures compensatoires fixées par la décision du Gouvernement en conseil. Si, dans le projet initial, la précision prévue devait se faire par règlement ministériel, les amendements parlementaires visent à remplacer le règlement ministériel par une décision du ministre. Cette modification rencontre l'approbation du Conseil d'Etat.

Article 10 (version amendée)

Tandis que le texte actuellement en vigueur prévoit un règlement grand-ducal pour déterminer les conditions d'aménagement et d'exploitation visant l'environnement humain et naturel, ce sera désormais au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions de les déterminer. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord à la version amendée de cet article.

Article 11

Le libellé de l'article 12 de la loi relatif à l'information du public est maintenu tel quel et ne donne pas lieu à observation.

Articles 12 à 14

Les dispositions figurant actuellement sous les articles 24, 25 et 26 de la loi restent inchangées et ne suscitent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 15

Cet article modifie l'article 27 de la loi en supprimant le paragraphe 2. Cette disposition devient en effet superfétatoire du fait de la suppression de la décision prévue actuellement sous l'article 13, paragraphe 2.

Article 16

Dans l'optique du Conseil d'Etat qui plaide pour une modification et non pas pour l'abrogation de la loi du 13 mars 2007, cet article est superflu dans la mesure où il reproduit les modifications prévues à l'article 28 de la loi. Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie à son observation liminaire.

Article 17

Cet article est à supprimer alors que le projet sous avis devra, suivant la proposition du Conseil d'Etat, procéder à une modification de la loi du 13 mars 2007.

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler que la disposition prévue au point 2° visant à abroger un règlement grand-ducal pris en exécution de la loi du 13 mars 2007 est contraire au principe de la hiérarchie des normes qui impose le parallélisme des formes et s'oppose à ce qu'une norme supérieure abroge explicitement des normes inférieures, même si celles-ci s'y rattachent directement. En tout état de cause, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition.

Article 18

Cet article porte modification de l'article 30 de la loi et devra être adapté en conséquent.

L'article III (selon le Conseil d'Etat) portera modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. La disposition figurant sous l'article 17, paragraphe 3 du projet est à reprendre sous cet article. Les auteurs justifient l'ajout des termes « ainsi que les modalités d'évaluation y relatives » au cinquième paragraphe de l'article 2 de la loi du 22 mai 2008, par le fait que les différents plans et programmes en cause sont de nature fort différente, ce qui devra se répercuter sur les modalités d'évaluation à prévoir. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant à la modification proposée.

Annexe

Pour autant que l'annexe correspond à l'annexe IV de la directive 97/11/CE, elle ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 avril 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer