

Projet de règlement grand-ducal

déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité interministériel en matière d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Avis du Conseil d'Etat

(16 novembre 2010)

Par dépêche du 20 juillet 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous examen qui a été élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit était joint un bref exposé des motifs ne comportant pas de commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 17 septembre 2010.

Le Conseil d'Etat ignore si les autres chambres professionnelles consultées aux termes des indications afférentes du préambule du règlement grand-ducal en projet se sont prononcées, alors qu'au moment de l'adoption du présent avis les prises de position en question ne lui étaient pas encore parvenues.

Considérations générales

La loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 19 mai 2009 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires, prévoit à son article 13 l'institution d'un comité interministériel, appelé à assister le ministre, qui a la Protection de l'environnement dans ses attributions, dans l'accomplissement des tâches revenant à celui-ci en application de la loi modifiée de 2008. Le même article retient encore que la composition et le fonctionnement du comité sont précisés par règlement grand-ducal.

Selon l'exposé des motifs joint au règlement grand-ducal en projet, ce dernier a pour objet de prévoir les mesures d'exécution de l'article 13 de la loi précitée du 22 mai 2008.

Les interventions du ministre en charge de l'Environnement dans l'évaluation des incidences des plans et programmes visés par la loi de 2008 se limitent *a priori* à des compétences consultatives, à en juger par l'article 2, paragraphes 3 et 4, l'article 6, paragraphe 3 et l'article 7, paragraphe 2. S'y ajoute, en vertu de l'article 6, paragraphe 3, une compétence décisionnelle qui joue, le cas échéant, pour déterminer l'ampleur et le degré de précision des informations que doit contenir le rapport sur les incidences environnementales qui doit être établi en relation avec la mise au point de certains plans et programmes. Enfin, le ministre en charge de l'Environnement est informé spécialement, à côté du public et des « autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement », de l'adoption d'un plan ou programme visé par la loi de 2008 (cf. article 10 de la loi de 2008).

Le Conseil d'Etat a déjà itérativement insisté sur l'opportunité de déterminer par la voie d'un règlement grand-ducal les plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Il renvoie plus particulièrement à ce sujet à son avis du 23 mars 2010 relatif au projet de modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (examen de l'article 8, doc. parl. n° 6023³). Il estime en effet que pareil règlement pourrait utilement cerner l'éventail des plans et programmes à prendre en compte et faciliter dès lors le travail du ministre en charge de l'Environnement ainsi que du ou des organes consultatifs à mettre en place pour l'aider dans ses missions afférentes.

Examen des articles

Préambule

Le préambule sera, le cas échéant, à adapter en fonction des avis des chambres professionnelles effectivement parvenus au Gouvernement au moment de l'adoption formelle du règlement en projet.

Subdivision du règlement grand-ducal en projet

Les articles du règlement grand-ducal en projet sont regroupés en trois titres, approche qui apparaît comme excessive face à un texte normatif qui porte au maximum sur 14 articles. Si les auteurs devaient insister sur cette structuration, il y aurait au moins lieu de remplacer le terme « titre » par « chapitre ».

Article 1^{er}

Cet article se borne à paraphraser l'article 13 de la loi précitée du 22 mai 2008. Il n'a dès lors aucune plus-value normative et il y a lieu de le supprimer.

Articles 2 et 3 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

L'article 2 règle la composition du comité sans préciser qui est l'autorité de nomination des membres représentant les départements autres que celui de l'Environnement. En outre, le président est spécialement évoqué parmi les membres, contrairement au vice-président, fonction pourtant mentionnée par ailleurs ensemble avec celle du président à l'article 3.

Au regard des observations qui précèdent et de la proposition de suppression de l'article 1^{er}, le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit les dispositions sous examen qui sont à reprendre sous un seul et même article:

« **Art. 1^{er}.** Le comité interministériel visé à l'article 13 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est composé de cinq membres effectifs et de cinq membres suppléants, appelés à remplacer les membres effectifs en cas d'empêchement de ceux-ci.

Les membres effectifs et suppléants sont nommés par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, ci-après désigné « le ministre », dont trois membres effectifs et trois membres suppléants proposés respectivement par le membre du Gouvernement ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions, par le membre du Gouvernement ayant l'Inspection du travail et des mines dans ses attributions et par le membre du Gouvernement ayant l'Economie dans ses attributions.

Les membres effectifs représentant le ministre assument la présidence et la vice-présidence du comité. »

Les dispositions prévues par les alinéas 2 à 4 de l'article 3 relèvent du fonctionnement et ont dès lors leur place parmi celles du Titre III (supprimé selon le Conseil d'Etat), où elles auraient avantage à former un nouvel article à insérer entre les articles 7 et 8 (4 et 6 selon le Conseil d'Etat) du projet de règlement grand-ducal. Il y a encore lieu de redresser à l'alinéa 2 de l'article 3 une coquille en disposant que c'est « le président qui le représente ». En outre, l'adjectif « précis » apparaît comme surabondant à l'alinéa 3 et est dès lors à supprimer.

Quant à l'alinéa 5 de l'article 3, il ne constitue qu'une évidence, car admettre le contraire reviendrait à ignorer l'article 48 de la Constitution. Il convient dès lors de le supprimer.

Article 4 (2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit cet article qui a trait à l'organisation du secrétariat du comité:

« **Art. 2.** Le comité est assisté d'un secrétariat assuré par un ou plusieurs agents relevant du département de l'Environnement.

Le ou les secrétaires veillent à l'envoi des convocations, préparent les dossiers soumis à l'avis du comité, assistent le président dans la préparation et la présentation des dossiers mis à l'ordre du jour du comité ainsi que dans la rédaction des avis adoptés par le comité.

Ils assistent sans voix délibérative aux séances du comité et en gèrent les archives. »

Article 5 (3 selon le Conseil d'Etat)

Comme la fonction des membres suppléants appelés à remplacer les membres effectifs en cas d'empêchement de la part de ceux-ci a été réglée à suffisance de droit à l'article 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat), il y a lieu de supprimer l'alinéa 2.

A l'alinéa 3, il convient encore d'écrire *in fine* « ... l'avis du président ayant été demandé ».

Article 6

Dans la mesure où les membres du comité sont de toute façon liés par les dispositions de l'article 458 du Code pénal, les dispositions sous examen s'avèrent superfétatoires. Il échet par conséquent de les supprimer.

Article 7 (4 selon le Conseil d'Etat)

Les alinéas 1^{er} et 2 de l'article sous examen ne donnent pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'opportunité de l'alinéa 3, car rien n'empêche le comité et son président d'organiser au-delà des exigences réglementaires en projet le travail à la meilleure convenance des membres. Il propose dès lors de supprimer l'alinéa 3.

Article nouveau (5 selon le Conseil d'Etat)

Conformément à son observation relative aux alinéas 2 à 4 de l'article 3, le Conseil d'Etat propose d'en reprendre le contenu dans un article nouveau à insérer derrière l'article 7 (4 selon le Conseil d'Etat), tout en tenant compte de ses suggestions rédactionnelles afférentes à l'endroit des articles 2 et 3.

Article 8 (6 selon le Conseil d'Etat)

De l'avis du Conseil d'Etat, la procédure prévue risque de pécher par un excès de formalisme. Il suffit amplement de limiter la présence majoritaire des membres à la première réunion convoquée avec un ordre du jour déterminé. Si le quorum n'est pas atteint la première fois, il devra être possible au comité de délibérer dès la deuxième réunion convoquée, quel que soit le nombre des membres présents.

Enfin, il y a lieu d'adapter, le cas échéant, le numéro de l'article de renvoi.

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

L'alinéa 2 constitue une copie conforme des exigences de l'article 4, alinéa 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Comme l'avis de l'organisme consultatif n'est pas censé contribuer à la préparation d'une décision administrative au sens de la procédure administrative non contentieuse, cet alinéa n'est pas redondant par rapport à la disposition rappelée du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, mais en reprend l'approche pour l'appliquer dans un contexte procédural similaire.

Au dernier alinéa il convient d'écrire:

« Les copies des avis émis par le comité sont signées par le président ou celui qui le remplace ainsi que par l'un des membres du secrétariat. »

Article 10 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas plus simple d'évoquer de façon générale aux alinéas 2 et 3 la possibilité du comité de faire appel à des experts sans préciser que ceux-ci doivent forcément venir d'autres instances publiques.

Article 11

Rien ne devrait empêcher le comité à se réunir en séance informelle pour examiner des questions d'organisation de l'organisme qui n'aboutissent pas à des avis formels. Comme le texte de l'article sous examen est par ailleurs en contradiction avec les dispositions sur la fonction des membres suppléants consacrée aux articles 2 et 5 (1^{er} selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de renoncer à l'article 11.

Article 12 (9 selon le Conseil d'Etat)

Dans la mesure où le comité est un organe consultatif dont la tâche légale consiste à assister le ministre en charge de l'Environnement dans l'accomplissement des tâches qui résultent pour celui-ci de l'application de la loi précitée du 22 mai 2008, il semblerait normal au Conseil d'Etat que l'original des avis émis par le comité soit adressé au ministre. Il ne comprend dès lors pas pourquoi une « copie » de chaque avis émis doit être adressée à celui-ci.

Les exigences des deuxième et troisième tirets ne donnent par contre pas lieu à observation.

Article 13

L'évidence pure exige que du moment que le pouvoir exécutif institue un organe consultatif, ce dernier jouisse des possibilités de fonctionnement matériel adaptées à ses besoins. Il est dès lors tout à fait superfétatoire de

surcharger le projet de règlement grand-ducal sous examen avec la disposition reprise à l'article sous examen, qui est dès lors à supprimer.

Article 14 (10 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 novembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder