CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.452
N° dossier parl. : 7724

Projet de loi

modifiant la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et modifiant
1° la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
2° Loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
3° Loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

---

Avis du Conseil d'État

(19 janvier 2021)

Par dépêche du 24 novembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, les textes coordonnés des lois, partiellement par extraits, que la loi en projet sous avis tend à modifier, le texte de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ainsi qu'un tableau de concordance entre cette directive et les dispositions du projet de loi émargé.

Étaient également joints au texte du projet de loi la mise en demeure de la Commission européenne du 11 octobre 2019, pour non-transposition correcte de la directive 2011/92/UE (Infraction n° 2019/2216) ainsi que la réponse du gouvernement luxembourgeois y relative.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des salariés, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet sous revue entend remédier aux incompatibilités de certaines dispositions législatives nationales avec la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ci-après « directive 2011/92/UE », relevées par la Commission européenne dans sa lettre de mise en demeure du 11 octobre 2019 précitée.

Examen des articles

Article 1er

L'article sous examen vise à modifier l'article 1er, point 7°, lettre c), de la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement en introduisant un renvoi à l'article 9 de la même loi et de permettre ainsi la prise en compte des résultats d'éventuelles consultations transfrontalières conformément aux dispositions de l'article 7 de la directive 2011/92/UE dans le cadre du processus d'évaluation des incidences sur l'environnement. L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article sous examen vise à actualiser les renvois, à l'article 3, paragraphe 1er, point 2, de la loi précitée du 15 mai 2018, aux annexes de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles afin d'y intégrer les annexes 4 et 5 en remplacement des annexes 6 et 7. L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 3

L'article sous revue introduit à l'article 5, paragraphe 2, de la loi précitée du 15 mai 2018, une référence à l'annexe II de la même loi qui prévoit les informations à fournir dans le cadre de la vérification préliminaire, ce qui n'appelle pas d'observation.

Article 4

L'article sous examen opère, à l'article 7, alinéa 1er, de la loi précitée du 15 mai 2018, un remplacement du délai de trois mois par celui de 90 jours, ce qui n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 5

L'article sous revue introduit dans la loi précitée du 15 mai 2018 la possibilité pour l'autorité compétente de recourir à des experts externes pour l'examen du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, ceci afin de transposer l'article 5, paragraphe 3, lettre b), de la directive 2011/92/UE qui oblige l'autorité compétente à disposer d'une « expertise suffisante ». Le Conseil d'État se demande si la disposition sous revue vise le même type d'experts que ceux auxquels les maîtres d'ouvrage doivent recourir pour élaborer le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, à savoir les personnes agréées en vertu de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement. Si tel est le cas, le Conseil d'État suggère de le préciser dans le texte.

Article 6

Les modifications apportées par l'article sous revue à l'article 8 de la loi précitée du 15 mai 2018 visent notamment à répondre aux interrogations de la Commission européenne quant au point de départ des trente jours dont dispose le public concerné afin d'émettre ses observations dans le cadre de la consultation sur l'évaluation des incidences. En effet, la Commission européenne avait considéré que les intéressés, afin d'être en mesure de participer effectivement à la prise de décision, doivent disposer de toutes les informations pertinentes avant que ce délai ne commence à courir. Si tel n'était pas le cas, la transposition de l'article 6, paragraphes 4 et 6, de la directive 2011/92/UE s'en trouverait viciée.

L'avis à publier dans au moins quatre journaux quotidiens, visé à l'article 8, paragraphe 2, de la loi précitée du 15 mai 2018, indique la date de la publication du rapport d'évaluation des incidences, point de départ des trente jours dont dispose le public pour émettre ses observations. À cet égard, le Conseil d'État tient à rappeler son observation formulée dans son avis n° 52.297 du 16 janvier 2018 sur le projet de loi relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement[1], où il avait constaté « qu'aucun délai n'est prévu pour la publication de l'avis ». Il en est de même pour la mise à disposition sur le support internet des informations visées au paragraphe 1er, alors qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE, l'association du public concerné doit avoir lieu à un « stade précoce de la procédure ».

Dans son avis précité du 16 janvier 2018, le Conseil d'État s'était par ailleurs interrogé si « la publication d'un avis dans au moins quatre journaux quotidiens publiés au Grand-Duché de Luxembourg pour chaque projet soumis à une évaluation constitue la manière la plus efficace et la moins onéreuse pour informer le public au sujet des processus d'évaluation. Le Conseil d'État propose de remplacer la publication de l'avis susmentionné par une publication d'un avis sur le site électronique mentionné au paragraphe 1er, point 3, relié lui-même, le cas échéant, à un site centralisé reprenant l'ensemble des avis officiels qui doivent être portés à la connaissance du public et de promouvoir la diversité de la presse luxembourgeoise par d'autres moyens plus adéquats. »

L'article sous revue ajoute à l'article 8 de la loi précitée du 15 mai 2018 un nouveau paragraphe 4, prévoyant que le demandeur d'autorisation peut s'adresser à l'administration compétente afin d'empêcher la « divulgation de secrets de fabrication, ainsi que [de] données, dont [la] divulgation porterait atteinte aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité nationale ou à l'ordre public ». Les auteurs n'expliquent pas la nécessité de ce choix qui n'est d'ailleurs pas prévu par la directive à transposer et qui ne fait pas l'objet de la mise en demeure de la Commission européenne. Le texte s'inspire à la fois de l'article 7, point 13, de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et de la loi modifiée du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Ainsi, le paragraphe sous revue distingue deux cas de figure : premièrement, la protection des secrets de fabrication et, deuxièmement, la sauvegarde des relations internationales, de la défense et de la sécurité nationales ou encore

[1] Doc. parl. n° 7162[4].

de l'ordre public. Même si le Conseil d'État est d'accord à ce que la protection des secrets de fabrication puisse se faire à la demande du maître d'ouvrage, il estime qu'il ne revient pas au demandeur d'apprécier la nécessité de sauvegarder des relations internationales, la défense et la sécurité nationales ou encore l'ordre public. Le Conseil d'État demande dès lors de reformuler le paragraphe sous revue en ce sens et de distinguer clairement ces deux cas de figure. Par ailleurs, il demande d'utiliser les termes « maître d'ouvrage » au lieu de « demandeur ».

Au paragraphe 1er, il est fait référence à un « support internet », tandis que le paragraphe 3 vise les observations émises par le biais « dudit support électronique ». Le Conseil d'État demande d'harmoniser la terminologie et d'identifier avec précision le support visé.

Article 7

L'article sous revue corrige à l'endroit de l'article 9, paragraphe 2, de la loi précitée du 15 mai 2018, prévoyant la consultation transfrontière, le renvoi précédemment erroné aux informations prévues à l'article 8, paragraphe 1er, de la même loi.

Il y a lieu de relever que le texte coordonné ajoute que « [l]es frais de traduction éventuels sont à charge du maître d'ouvrage. », sans qu'une telle disposition n'ait été introduite par l'article sous revue.

Article 8

L'article sous revue modifie l'article 14 de la loi précitée du 15 mai 2018 afin d'y prévoir la possibilité, au profit des intéressés, de formuler des observations ainsi qu'un délai pour ce faire, ceci afin d'assurer une transposition correcte de l'article 6, paragraphe 6, de la directive 2011/92/CE.

La première phrase du paragraphe 2 vise à deux reprises la notion d'« avant-projet sommaire », sauf à ce que les termes « par moyens électroniques » figurent à la suite de la seconde mention. Le Conseil d'État suggère de reformuler la première phrase comme suit :

> « La mise à disposition de l'avant-projet sommaire, y compris par moyens électroniques, ainsi que des informations visées à l'article 8, paragraphe 1er, alinéa 1er, incombe au maître d'ouvrage […] ».

Articles 9 et 10

Les articles sous revue intègrent, respectivement aux articles 15, paragraphe 1er, alinéa 3, et 17, alinéa 1er, de la loi précitée du 15 mai 2018, une référence expresse à la conclusion motivée prévue à l'article 10 de la même loi, dont l'absence avait été relevée par la Commission européenne, ce qui n'appelle pas d'observation.

Article 11

L'article sous examen modifie l'article 17, alinéa 4, de la loi précitée du 15 mai 2018, qui impose désormais un délai au ministre pour la prise de décision relative aux conditions d'aménagement et d'exploitation, ceci afin de répondre aux critiques exprimées par la Commission européenne quant à

la transposition incorrecte de l'article à modifier au vu de l'article 18*bis*, paragraphe 5, de la directive 2011/92/UE, prévoyant la prise de décision dans un délai raisonnable. L'article 11 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 12

Par l'article sous revue, l'article 19, alinéa 1er, relatif à la dispense d'autorisation est modifié afin d'adapter la référence à la loi précitée du 18 juillet 2018. L'article 12 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 13

L'article sous examen procède au redressement d'une erreur matérielle et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 14

L'article sous revue vise à modifier l'article 22 de la loi précitée du 15 mai 2018, afin de soumettre à sanctions pénales la fourniture de renseignements inexacts en violation de l'article 13 de la même loi. L'article proposé revêt néanmoins une teneur différente de celui transmis à la Commission européenne, qui ne visait pas l'article 13, mais l'article 5 de la même loi.

La Commission européenne considère qu'il y a lieu de soumettre à sanction les violations d'obligations légales à chaque étape de la procédure. Le Conseil d'État estime que, dans cet ordre d'idées, il y aurait lieu de sanctionner non seulement la violation de l'article 13 de la loi précitée du 15 mai 2018, mais également la violation de l'article 5, paragraphe 2, de la même loi, tel que le prévoyait d'ailleurs l'article 22 dans sa teneur soumise à la Commission européenne.

Articles 15 et 16

Les articles sous examen procèdent au redressement d'erreurs matérielles et n'appellent pas d'observation.

Article 17

L'article sous revue vise à modifier l'article 60, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 juillet 2018, afin de prévoir en son alinéa 4 l'information du public aussi bien en cas d'octroi d'une autorisation qu'en cas de refus. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 18 et 19

Les articles sous revue visent à introduire dans la loi précitée du 18 juillet 2018 et la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau une formule permettant la prise en compte dans les conditions d'autorisation du résultat des consultations effectuées au titre des articles 6 à 8 de la loi précitée du 15 mai 2018. Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 20

L'article sous revue vise à modifier la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, en reprenant à l'article 13, point 4, alinéa 2, de ladite loi le contenu de l'ancien article 16, alinéa 1er, en y intégrant la même formule que celle prévue aux articles 18 et 19, ce qui n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 21

L'article sous revue supprime l'article 16, alinéa 1er, de la loi précitée du 10 juin 1999, désormais repris à l'article 13, point 4, alinéa 2, de la même loi, et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 2, phrase liminaire « article 3, paragraphe 1er, point 2, de la même loi, ».

La référence à une loi à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du […] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer, à travers tout le texte en projet, le terme « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'omettre le terme « modifiée » même si l'acte a déjà fait l'objet de modifications.

Aux intitulés des chapitres, il convient d'insérer un trait d'union entre le numéro de chapitre et l'intitulé de celui-ci.

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Intitulé

Il convient d'ajouter un deux-points après les termes « et modifiant ».

Aux points 2° et 3°, il y a lieu d'insérer le terme « la » avant le terme « loi », et de rédiger ce dernier avec une lettre initiale minuscule.

Article 1er

Il y a lieu de faire suivre le numéro du point 7 d'un exposant « ° », pour renvoyer à l'article 1er, point 7°.

À l'article 1er, point 7°, lettre c), dans sa nouvelle teneur proposée, le terme « à » après les termes « le cas échéant » est à remplacer par le terme « de », pour écrire « et le cas échéant de l'article 9 ».

Article 3

La phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« À l'article 5, paragraphe 2, de la même loi, la première phrase est remplacée par le texte suivant : ».

À l'article 5, paragraphe 2, première phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de se référer à l'article 2, paragraphe 2 et paragraphe 3, lettre a).

Article 4

Lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1er ». Il convient donc de renvoyer à l'« alinéa 1er » et non pas au « premier alinéa » Cette observation vaut également pour l'article 11, et pour l'article 17, alinéa 2, première phrase, dans sa nouvelle teneur proposée.

Article 6

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, à l'article 8, paragraphe 1er, point 5, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de remplacer le terme « seront » par le terme « sont », ceci à deux reprises.

À l'article 8, paragraphe 1er, points 7 et 8, il convient de faire abstraction des termes « du présent article », car superfétatoires.

À l'article 8, paragraphe 1er, point 8, il convient d'omettre le terme « modifiée », la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement n'ayant pas encore fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

À l'article 8, paragraphe 4, première phrase, il y a lieu de remplacer le terme « leur » par le terme « la ». À la seconde phrase, il convient de supprimer la virgule après le terme « fabrication ».

Article 7

À l'article 9, paragraphe 2, dans sa teneur proposée, il convient de remplacer les termes « dont question à » par les termes « visé à » dans la forme grammaticale appropriée. Cette observation vaut également pour l'article 17 modifiant l'article 60, paragraphe 2, alinéa 5, de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Article 8

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'article 14, paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « [l]a mise à disposition de l'avant-projet sommaire et des informations visées à l'article 8, paragraphe 1er, alinéa 1er ainsi que de l'avant-projet sommaire par moyens électroniques […] ».

À l'article 14, paragraphe 3, point 3, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de supprimer les termes « site internet ». Par ailleurs, le terme « consultée » est à accorder au genre masculin.

À l'article 14, paragraphe 7, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions ».

À l'article 14, *in fine*, les guillemets allemands sont à remplacer par des guillemets fermants français.

Article 10

La phrase liminaire est à libeller de la manière suivante :
« À l'article 17, alinéa 1er, de la même loi, la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant : ».

Article 11

À la phrase liminaire, il convient de supprimer la virgule suivant les termes « article 17 ».

À l'article 17, dans sa teneur modifiée, il y a lieu d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ».

Article 12

À l'article 19, alinéa 1er, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de remplacer les termes « sous la présente loi » par les termes « en exécution de la présente loi ».

Articles15 et 16

Les articles sous examen sont à terminer par un point final.

Chapitre 3

Il faut insérer une espace entre le terme « Chapitre » est le chiffre « 3 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 19 janvier 2021.

Le Secrétaire général,	La Présidente,
s. Marc Besch	s. Agny Durdu