

N° 4773²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

portant transposition en droit luxembourgeois en matière de construction de routes 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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(3.7.2001)

Le projet de loi susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 14 février 2001.

Le projet, élaboré par la ministre des Travaux publics, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Un amendement gouvernemental, élaboré par la ministre des Travaux publics, a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 14 juin 2001.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet sous avis a pour objet la transposition 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 en adaptant et modifiant, voire en abrogeant la législation nationale afférente actuelle. Il s'agit en l'occurrence de l'article 14*bis* de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes et du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1995 déterminant le contenu des études d'évaluation sur l'environnement naturel et humain et la procédure de consultation publique en application de l'article 14*bis* de la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

L'article 14*bis* de la loi modifiée du 16 août 1967 précise que

„L'inscription de tout projet de construction prévue à l'annexe 1 de la présente loi est subordonnée à l'élaboration préalable d'une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et l'environnement humain.

Cette étude, effectuée sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'aménagement général du territoire en collaboration avec les autres départements ministériels intéressés, est intégrée dans les documents introduits dans la procédure législative après avoir parcouru la procédure suivante:

l'avant-projet sommaire doit être complété par une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement étayée de la justification de l'opportunité du projet de construction et du choix de la ou des variantes;

la détermination du tracé ne peut être arrêtée qu'après consultation publique.

Le contenu de l'étude d'évaluation et la procédure de la consultation publique sont fixés par règlement grand-ducal.

Cette étude, complétée par le résultat de l'enquête publique, orientera le Gouvernement dans le choix du tracé définitif.

Le dossier afférent doit obligatoirement comprendre une étude d'impact détaillée déterminant les mesures compensatoires à définir par le Ministre de l'Environnement et à arrêter par le Gouvernement en Conseil. Les mesures compensatoires susceptibles d'être intégrées dans la réalisation du projet routier sont reprises dans les plans des parcelles sujettes à emprise.

Les travaux relatifs aux mesures compensatoires sont déclarés d'utilité publique."

Les auteurs du projet de loi sous avis justifient leur démarche en exposant qu'

„A l'exception des projets de construction routière la réglementation communautaire fait actuellement l'objet d'un projet de transposition par voie de règlement grand-ducal sur initiative du Ministre de l'Environnement.

En matière de construction routière la première directive (85/337/CEE) a été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes (article 14*bis*). L'annexe de cette loi a repris dans son intégralité l'annexe I de la directive 85/337/CEE.

Le règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 détermine le contenu des études d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain et la procédure de consultation publique en application de l'article 14*bis*.

La directive 85/337/CEE a couvert les seuls projets d'autoroutes et de voies rapides (Annexe I point b). La nouvelle directive a ajouté à cette liste:

- la construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, ou alignement et/ou élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section alignée et/ou élargie doit avoir une longueur ininterrompue d'au moins 10 kilomètres (Annexe I point 7c))
- la construction d'autres routes: Annexe II point 10e)
- modifications ou extensions des projets figurant à l'annexe I ou à l'annexe II, déjà autorisées, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement (Annexe II point 13.1).

C'est en fonction des considérations qui précèdent qu'une révision de la législation actuelle s'est imposée.

Il y a lieu d'assurer la sécurité juridique en la matière ainsi qu'une transposition fidèle et complète de la réglementation communautaire.

Vu que la directive 97/11 a étendu le champ d'application des projets routiers les auteurs du présent projet ont jugé opportun d'abroger l'article 14*bis* et de créer une loi *ad hoc* à deux volets dont le premier concerne les projets de l'annexe 1 et le deuxième les projets figurant à l'annexe 2."

Et les auteurs de rappeler encore dans le cadre de l'exposé des motifs que

„La Cour de Justice des Communautés européennes a eu, à plusieurs occasions, l'occasion d'interpréter la portée de l'annexe II de la directive 85/337/CEE et par là même le principe énoncé à l'article 2 paragraphe 1 selon lequel les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, doivent être soumis à une évaluation environnementale.

C'est précisément sur le fondement de ce principe que la Cour a jugé que la marge d'appréciation que confère aux Etats membres l'article 4, paragraphe 2 de la directive 85/337/CE trouve ses limites dans l'obligation d'évaluation énoncée à l'article 2, paragraphe 1 (arrêt du 24 octobre 1996 *Kraaijeveld e.a. C-72/95*) et que les critères et/ou les seuils mentionnés à l'article 4, paragraphe 2 ont pour but de faciliter l'appréciation des caractéristiques concrètes que présente un projet en vue de déterminer s'il est soumis à l'obligation d'une évaluation et non de soustraire d'avance à cette obligation certaines classes entières de projets énumérés à l'annexe II (arrêt du 2 mai 1996 *Commission Belgique C-133/94*).

Il s'ensuit donc que les annexes I et II de la directive modifiée 85/337/CEE sont à reprendre intégralement en droit national dans le strict respect de l'article 2 paragraphe 1 de la direc-

tive 85/337/CEE et à appliquer en droit national conformément à l'article 4 de la directive modifiée 85/337/CEE." (cf. *Doc. parl. No 4773, sess. ord. 2000-2001*)

La démarche des auteurs du projet sous avis ne manque cependant pas de surprendre dans la mesure où la transposition projetée ne concerne que les projets routiers, d'une part, et surtout qu'elle n'intervient pas dans le cadre d'une adaptation, voire d'une modification de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, d'autre part.

En effet, les auteurs de la loi du 10 juin 1999 précitée avaient à l'époque déclaré que celle-ci avait pour objet exprès la transposition en droit national de trois directives communautaires, à savoir:

- 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;
- la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution;
- la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. (cf. *Doc. parl. N° 3837¹⁷, sess. ord. 1996-1997*)

Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs soutenu cette démarche dans le cadre de ses avis relatifs à la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Ainsi, sans revenir sur ses nombreuses observations, il avait entre autres préconisé en particulier que

„Quant à la transposition même en droit national des directives communautaires, le Conseil d'Etat estime en l'espèce qu'une codification s'impose d'urgence. En effet, dans le cadre de la loi modifiée du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, plusieurs directives communautaires se trouvent partiellement transposées. Il s'agit en l'occurrence de:

- la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement;
- la directive 84/360/CEE du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles;
- la directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Ces dispositions ont été partiellement reprises, faut-il le répéter, par la loi modifiée du 9 mai 1990 précitée et par des règlements grand-ducaux, à savoir:

- le règlement grand-ducal du 5 août 1993 portant application de la directive 84/360/CEE du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles;
- le règlement grand-ducal du 4 mars 1994 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés;
- le règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 déterminant le contenu des études d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain et la procédure de consultation publique en application de l'article 14*bis* de la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
- le règlement grand-ducal du 17 juin 1996 modifiant le règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 déterminant le contenu des études d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain et la procédure de consultation publique en application de l'article 14*bis* de la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.

Aussi le Conseil d'Etat, tout en estimant nécessaire d'établir et de publier un texte coordonné réunissant toutes les dispositions énumérées ci-dessus, et ceci dans l'intérêt des administrés puisque même les experts n'arrivent plus à se retrouver dans cet amalgame de textes, se prononce-t-il pour une application de la directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution aux seuls établissements visés par son annexe 1. Il s'oppose donc à une application s'étendant à d'autres établissements." (cf. *Doc. parl. No 3837¹⁸, sess. ord. 1996-1997*)

Le Conseil d'Etat était même allé jusqu'à défendre la démarche préconisée par les auteurs de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés contre la prise de position de la Commission européenne du 20 février 1998. (cf. *Doc. parl. No 3837*²⁰, *sess. ord. 1997-1998*)

Quant à la référence des auteurs du projet de loi sous avis aux annexes I et II de la directive modifiée 85/337/CEE, le Conseil d'Etat, tout en renvoyant aux développements du document parlementaire cité ci-avant, tient à rappeler qu'il a été itérativement amené, sans succès il est vrai, à exposer dans le cadre de ses nombreux avis concernant la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés que lesdites annexes sont à reprendre intégralement et à appliquer en droit national dans le strict respect des dispositions afférentes de la même directive.

S'il est vrai que la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 a étendu le champ d'application des projets routiers soumis obligatoirement, voire susceptibles d'être soumis à une étude d'impact, le Conseil d'Etat ne saurait pour plusieurs raisons marquer son accord avec une nouvelle loi spécifique en l'espèce. Il estime, au contraire, que la modification de la directive 85/337/CEE ne saurait et ne pourrait intervenir que dans le cadre même d'une adaptation de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et de ses règlements d'exécution, notamment du règlement grand-ducal du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés. Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à ses avis des 14 juillet et 14 novembre 2000 concernant respectivement le projet de règlement grand-ducal portant application de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et le projet de règlement grand-ducal concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés, projets élaborés par le ministre de l'Environnement. (cf. *Doc. parl. No 4616*¹, *sess. ord. 1999-2000 etc.*)

Ainsi le Conseil d'Etat est-il d'avis que la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et ses règlements d'exécution doivent constituer la seule référence en matière d'établissements classés et en constituer en sorte le droit commun. Le Conseil d'Etat n'entrevoit pas la nécessité, ni même l'opportunité de promulguer en l'espèce une loi spécifique relative aux seuls projets routiers alors qu'au contraire une seule loi de référence réunissant l'ensemble des dispositions y relatives s'impose non seulement dans l'intérêt des administrés, mais encore des experts qui, pour leur part, risquent de ne plus s'y retrouver également. La démarche proposée par les auteurs aboutit finalement „à introduire dans la législation et la réglementation nationales des dispositions parallèles et concurrentes faisant double emploi et à induire en erreur les particuliers, les administrations et d'autres instances sur l'état du droit applicable. A la limite elle contribuerait ainsi à créer l'insécurité juridique qui aurait pu être évitée par des dispositions de fond et de forme visant à introduire la directive dans une législation interne cohérente et accessible aux justiciables“ (cf. *Doc. parl. No 3452*¹, *sess. ord. 1990-1991*). Il faut d'ailleurs observer que le problème de la cohérence de l'ordonnement juridique est un problème qui se pose tous les jours avec une acuité plus forte eu égard aux nouveaux et nombreux domaines qui appellent à être réglementés en matière d'environnement naturel et humain. Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il que la transposition de la directive modifiée 85/337/CEE ne peut intervenir que dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, aux fins d'empêcher qu'à l'abondance des textes ne s'ajoute finalement une complexité qui ne manque pas de les rendre inapplicables et d'ailleurs inappliqués. Telle ne peut cependant pas être l'intention du législateur en l'espèce.

D'autre part, la transposition projetée n'aura-t-elle finalement qu'un caractère purement confirmatif, du moins pour bon nombre de dispositions également reprises par la loi du 10 juin 1999 précitée?

Aussi, compte tenu des considérations ci-dessus, suffit-il d'après le Conseil d'Etat de modifier et de compléter en conséquence certaines dispositions de la prédite loi de 1999 et notamment son article 8.2 qui a la teneur actuelle:

„Un règlement grand-ducal détermine les établissements de la classe 1 pour lesquels le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions est habilité à prescrire au demandeur d'autorisation une évaluation des incidences de l'établissement sur l'homme et l'environnement en raison de leur nature, de leurs caractéristiques ou de leur localisation. Le règlement grand-ducal précise la nature des informations à fournir par le maître d'ouvrage dans le cadre de cette évaluation ainsi que toutes les modalités y relatives.

Cette évaluation identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects de l'établissement concerné sur l'environnement.“

Il semble bien que le caractère général de l'article 8.2 permette d'établir une nouvelle nomenclature distinguant les deux catégories d'établissements visés par la directive, d'arrêter de façon précise les

informations ou autres données à fournir par le maître d'ouvrage ainsi que les obligations et autres prises de position des ministères et administrations publiques concernés. Il est entendu que cette modification a comme corollaire l'abrogation expresse de l'article 14*bis* et de l'annexe 1 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ainsi que du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1995 déterminant le contenu des études d'évaluation sur l'environnement naturel et humain et la procédure de consultation publique en application de l'article 14*bis* de la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la loi précitée du 16 août 1967.

Quant à l'amendement présenté par le Gouvernement en date du 14 juin 2001, le Conseil d'Etat, en renvoyant aux développements de la partie générale du présent avis et en se référant plus particulièrement au règlement grand-ducal du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés, estime inutile, voire inopportun de créer une législation spécifique en ce qui concerne la construction de voies ferrées (cf. *verbo* 90, Chemins de fer). Il y a lieu de maintenir à ces fins la législation interne cohérente que constitue la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Enfin, en tenant compte des mêmes développements ci-dessus de la partie générale, le Conseil d'Etat se dispense de procéder à un examen détaillé des articles du projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juillet 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

