

N° 7162²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(22.8.2017)

Le projet de loi sous avis (ci-après le „projet de loi“) a pour objet de transposer en droit luxembourgeois les dispositions issues de la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 (ci-après la „directive 2014/52/UE“) modifiant la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (ci-après la „directive 2011/92/UE“)¹.

Le projet de loi sous avis propose de créer une procédure unique de déroulement des évaluations des incidences sur l'environnement des projets soumis, selon le cas et conformément aux législations applicables, à autorisation en matière d'établissements classés², de protection de la nature et des ressources naturelles³, de l'eau⁴ et de remembrement rural⁵. Ainsi, la procédure des évaluations des incidences sur l'environnement, telle qu'elle est définie dans le projet avisé, est antérieure à la demande d'autorisation et la conclusion motivée de cette procédure doit être incluse dans les décisions en matière d'établissements classés. Néanmoins, une coordination est attendue lorsque les projets sont soumis à une procédure d'évaluation dans le cadre de la loi modifiée du 19 janvier 2004 relative à la protection de la nature et des ressources naturelles et dans le cadre de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau notamment l'article 10bis.

*

RESUME SYNTHETIQUE

De manière générale, la Chambre de Commerce accueille favorablement le projet de loi avisé et la directive 2014/52/UE qu'il transpose. L'objectif central de cette directive est d'introduire une procédure à part entière d'évaluation des incidences sur l'environnement permettant ainsi une simplification administrative pour les porteurs de projets.

Cependant, la Chambre de Commerce regrette diverses dispositions prévues dans le projet de loi sous avis, notamment l'absence d'une disposition détaillant clairement la séquence des procédures d'enquêtes publiques. Ainsi, la Chambre de Commerce juge plus opportun de prévoir une procédure plus claire lorsque les projets sont soumis à une double enquête publique et en appelle à une certaine flexibilité et une rationalisation des procédures. La Chambre de Commerce estime qu'une importante marge de manoeuvre est accordée aux autorités compétentes et regrette l'absence d'une décision interministérielle ou gouvernementale afin de prendre en compte des considérations plus larges (environnement, économie, intérieur, infrastructures, logement). Par ailleurs, la Chambre de Commerce juge les délais fixés et la liberté donnés aux autorités compétentes en matière d'extension des délais incom-

1 Journal officiel de l'Union européenne L 124/1

2 Loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

3 Loi modifiée du 19 janvier 2004 relative à la protection de la nature et des ressources naturelles

4 Loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

5 Loi modifiée du 25 mai 1964 relative au remembrement des biens ruraux

patibles avec les exigences d'efficacité et de transparence. Enfin, la Chambre de Commerce regrette de ne pas avoir été saisie simultanément pour le projet de loi sous avis et le projet de règlement grand-ducal à venir, mentionné dans le projet sous avis à diverses reprises.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses considérations.

Appréciation générale du projet de loi

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	++

Appréciations: ++ : très favorable
 + : favorable
 0 : neutre
 - : défavorable
 -- : très défavorable
 n.a. : non applicable

*

CONTEXTE EUROPEEN ET FAITS SAILLANTS

Le projet de loi sous avis est destiné à rassembler l'intégralité des dispositions de la directive européenne sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) de manière à éviter „la démultiplication des études d'impacts sur des sujets identiques ou similaires par rapport aux mêmes projets de développement ou d'investissement“. Plus précisément, la directive 2011/92/UE vise à imposer aux maîtres d'ouvrage de certains projets publics et privés une évaluation approfondie des incidences potentielles d'un projet sur l'environnement avant qu'il ne soit autorisé. Elle actualise les directives européennes 85/337/CEE, 97/11/CE, 2003/35/CE et 2009/31/CE qui semblent dépassées au regard des nouveaux défis environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources et la durabilité, la protection de la biodiversité, le changement climatique et les risques d'accidents et de catastrophes. Une abondante jurisprudence et de multiples modifications liées à l'intégration en droit européen des exigences relatives aux traités internationaux⁶ ont conduit à une codification de la directive. Elle a fait l'objet d'une deuxième adaptation en 2014 suite aux propositions de la Commission européenne qui souhaitait renforcer la qualité de la procédure d'EIE, simplifier et harmoniser cette même procédure et renforcer la cohérence et les synergies avec les autres réglementations européennes.

Dans cet objectif et afin de répondre aux exigences de la directive 2014/52/UE, le projet de loi sous avis a pour effet le retrait de l'évaluation des incidences de la procédure d'autorisation des établissements classés, des infrastructures de transport et du remembrement rural, conduisant ainsi à la mise en place d'une procédure à part entière de l'évaluation des incidences. Dans un souci de cohérence, les

⁶ Il s'agit notamment de la convention d'Aarhus relative à l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et la convention d'Espoo relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

conclusions de l'autorité compétente relatives à l'examen des incidences environnementales doivent être intégrées dans les décisions en matière d'établissements classés, de protection de la nature et des ressources naturelles, de l'eau et de remembrement rural de sorte que l'autorisation des projets publics et privés, ayant potentiellement une incidence sur l'environnement, ne soit délivrée qu'après une évaluation des incidences sur l'environnement.

Le projet de loi sous avis prévoit 4 catégories de projets, fixées par règlement grand-ducal, soumises à des régimes différents. La première catégorie regroupe l'ensemble des projets soumis à une procédure systématique tandis que les autres catégories recensent les projets pour lesquels l'automatisme de la procédure d'évaluation n'est pas prévue. Dans l'hypothèse où ces derniers sont susceptibles d'impacter l'environnement, ils devront être soumis à une évaluation. Les impératifs liés à la simplification administrative, à la prévisibilité et à la transparence conduisent à la définition d'une base légale, par le projet de loi sous avis, visant à fixer des seuils et des critères afin de déterminer les projets qui doivent être soumis à une évaluation selon l'importance de leurs incidences sur l'environnement. Le projet de loi sous avis définit alors 3 régimes qui prévoient des études au cas par cas.

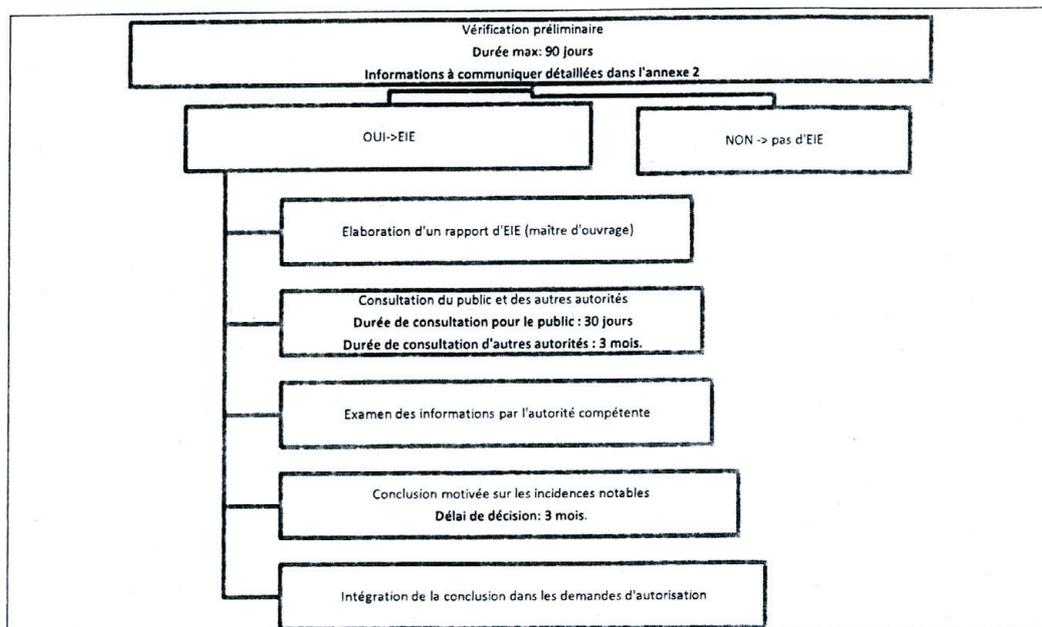
En l'absence de critères il revient à l'autorité compétente d'établir une vérification préliminaire décrite dans le graphique ci-dessous, sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage. En effet, la directive prévoit une responsabilité des maîtres d'ouvrage à qui incombe la préparation d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement incluant l'ensemble des informations relatives au site, à la conception, aux dimensions du projet et diverses mesures et caractéristiques pertinentes pour éviter, prévenir ou compenser les incidences négatives, qu'elles soient directes ou indirectes, sur la population locale, la santé humaine, la biodiversité, les terres, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage. Une notification relative aux incidences négatives prévisibles du projet sur l'environnement résultantes de „la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents et/ou de catastrophes majeurs en rapport avec le projet concerné“ est exigée dans le rapport d'évaluation. Les autorités sont invitées à se prononcer dans un „délai raisonnable“, fixé à 90 jours, et à motiver expressément leurs décisions et les conditions s'y rapportant. Il est important de préciser que cette procédure de vérification préliminaire est une étape permettant de distinguer les projets soumis à une obligation d'évaluation de ceux qui peuvent en être exemptés. La notion de conclusion motivée est précisée dans le projet de loi sous avis: elle doit tenir compte des remarques suite à la consultation du public et le cas échéant la consultation transfrontière et est transmise aux autorités délivrant l'autorisation et au maître d'ouvrage. Cette conclusion motivée est désormais le ciment qui lie l'EIE aux autorisations subséquentes. Les exigences d'efficacité et de simplifications administratives conduisent à exiger une double évaluation pour les projets dont les aspects environnementaux ont trait à la protection de la nature et des ressources naturelles et en matière de l'eau, telle qu'elle est définie dans la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée.

Le projet de loi sous avis envisage une „nette amélioration“ en termes de participation du public qui doit pouvoir formuler des avis et des préoccupations pouvant être utiles à la prise de décision lors de la procédure d'évaluation. Il est attendu que les autorités tiennent compte de ces avis et préoccupations afin de favoriser la transparence du processus décisionnel et sensibiliser le public aux problématiques environnementales tout en exposant l'obligation de rendre des comptes de la part des porteurs de projets. Ces objectifs viennent soutenir les principes de la Convention CEE-ONU aussi connue sous l'intitulé „Convention d'Aarhus“ visant à promouvoir l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale. De la même manière et afin de se conformer à la Convention du 25 février 1991 dite Convention d'Espoo relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, le projet sous avis établit des dispositions relatives aux EIE dans un contexte transfrontière de manière à tenir compte des évolutions à l'échelon international.

Une consultation complémentaire d'autorités compétentes en matière d'environnement est laissée à la discrétion des autorités compétentes au cas par cas en fonction de la nature du projet. Cette consultation ne peut excéder un délai de 3 mois et sera intégrée au dossier. Par ailleurs, un comité interministériel coordonne et supervise les procédures d'EIE et formule des recommandations à l'autorité compétente. Il n'est pas prévu que ce comité interministériel dispose d'un pouvoir décisionnaire qui reste du ressort unique de l'autorité compétente.

L'ossature du projet de loi sous avis distingue dans les dispositions générales, celles qui sont applicables à tous les secteurs d'activités de celles spécifiques aux projets d'infrastructures de transport. Les modalités d'applications notamment les recours, la durée de validité des décisions et les sanctions

pénales clôturent le chapitre 1 du projet de loi. Les procédures législatives nécessaires à la désintégration de l'évaluation des incidences des procédures d'autorisation sont détaillées dans le deuxième chapitre. Elles portent modifications de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et de la loi modifiée du 25 mai 1964 relative au remembrement des biens ruraux. Les dispositions transitoires et abrogatoires sont détaillées dans le dernier chapitre.



Source: Chambre de Commerce

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce se félicite de la mise en place d'une procédure unique d'évaluation des incidences sur l'environnement, véritable avancée en termes de simplification administrative.

Toutefois, la Chambre de Commerce émet diverses réserves concernant plusieurs dispositions du projet de loi sous avis. Tout d'abord, elle regrette l'important pouvoir discrétionnaire laissé aux autorités compétentes qui, à l'exception des projets soumis d'office à une EIE ou des projets ayant atteint les seuils et critères définis par l'annexe I du projet de loi avisé, se prononcent sur les différents projets présentés au cas par cas. L'établissement de critères ne préjuge en rien de l'absence d'abus des pouvoirs qui leur sont conférés dès lors que ces critères sont soumis à deux „lectures“ différentes mais conduisant au même résultat:

- lorsque les seuils ou critères minima fixés conformément à l'annexe I du projet sous avis sont atteints, l'EIE est exigée;
- en l'absence de seuils ou de critères de sélection conformément à l'annexe I du projet sous avis, l'EIE est exigée.

Dans ces deux cas, la décision des autorités est établie au cas par cas. En outre, ces dispositions s'apparentent à une invitation à soumettre un plus grand nombre de projets à une EIE, ce qui risque de créer une incertitude juridique pour certains projets et compte tenu des potentiels retards liés à l'EIE, de constituer un frein à l'investissement.

Ainsi, la Chambre de Commerce est d'avis qu'une disposition stipulant que la décision de soumettre les projets susnommés à une EIE résulte d'une décision gouvernementale ou interministérielle (environnement, économie, intérieur, infrastructures, logement) et non d'une décision isolée d'une seule

administration afin de prendre compte des considérations plus larges que celles relatives à l'impact sur l'environnement, doit être prévue.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'inquiète des délais non raisonnables fixés: en effet, il est fait mention, à diverses reprises à un délai de 90 jours pour la procédure d'EIE, délai extensible sur justification. La durée de l'extension n'est pas précisée. Cette durée intègre l'ensemble des consultations potentielles auprès d'autorités compétentes, du public ou encore des autorités transfrontières. Il est, de plus, surprenant que les délais de consultations prévus pour les autres autorités et le public diffèrent: ce délai est fixé à 30 jours pour le public et à 3 mois pour les autres autorités, ce qui, dans ce dernier cas, rend d'office incompatible le délai de 90 jours pour la procédure d'EIE. Il est à relever que la procédure de vérification préliminaire prévoit déjà un délai de décision de 90 jours, extensible sur justification. Ainsi, les projets ne faisant pas l'objet d'une EIE systématique peuvent être soumis à un délai minimal de 180 jours extensible sur justification de l'autorité compétente avant d'être informés de la conclusion motivée sur les incidences notables.

Enfin, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet sous avis à clarifier la séquence des procédures d'enquête publique. Cette dernière est prévue à la fois dans la procédure EIE telle qu'elle est décrite dans le projet avisé et dans le cadre de la législation relative aux établissements classés. Cette double procédure devrait faire l'objet d'une hiérarchisation plus claire voire d'une simultanéité des deux procédures: les délais relatifs à cette double procédure vont à l'encontre des intérêts des porteurs de projets qui peuvent être découragés par les retardements induits par cette double procédure. La Chambre de Commerce est d'avis qu'une disposition visant à instituer une procédure d'enquête publique d'EIE parallèlement à celle relative aux établissements classés doit être prévue. Cette demande s'inscrit parfaitement dans les recommandations de la Commission européenne du 27 juillet 2016 relatives à la rationalisation des évaluations environnementales menées au titre de l'article 2, paragraphe 3 de la directive concernant les EIE (2016/C 273/01)⁷. Dans le même esprit, la mise en commun de procédures d'enquêtes publiques prévues dans diverses dispositions devrait s'imposer pour des raisons de rationalisation des procédures.

Par ailleurs, la procédure doit prévoir une certaine flexibilité pour être effective ainsi que l'a argumenté la Cour administrative dans son arrêt du 15 décembre 2016⁸. La Cour administrative a décidé que la mise à disposition du public de l'étude environnementale de manière concomitante à celle du projet de plan d'aménagement général (PAG) est admissible dans le contexte de la nouvelle procédure d'adoption du PAG découlant de la loi du 28 juillet 2011 mais que parallèlement, le conseil communal puis le Ministre de l'Intérieur doivent faire preuve d'une certaine flexibilité: *„Dès lors, la procédure ainsi entrevue, pour être véritablement effective, comporte nécessairement l'exigence d'une certaine flexibilité, y compris dans le traitement par le conseil communal des objections formulées par les administrés intéressés dans le contexte de la SUP menée. Ce n'est que sous cette condition que les exigences de précocité et d'effectivité portées par les dispositions d'ordre international, découlant à la fois de la Convention d'Aarhus et de la directive 2001/42/CE, se trouvent suffisamment respectées. Toujours dans le même souci d'effectivité de la procédure, dictée par les mêmes exigences d'ordre international, cette flexibilité doit également se retrouver dans le traitement des réclamations rémanentes par le ministre. Ce même souci d'effectivité est relayé par les exigences du recours effectif se dégageant des articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dans le contexte de la mise en œuvre d'éléments de droit de l'Union européenne, dont la directive 2001/42/CE, des exigences se dégageant de la Charte des droits fondamentaux et notamment de son article 47.“*

*

⁷ Le document d'orientation de la Commission européenne sur la rationalisation des évaluations environnementales menées au titre de l'article 2, paragraphe 3, de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement (Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil modifiée par la directive 2014/52/UE) est disponible via le lien: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2016.273.01.0001.01.FRA&tox=OJ:C:2016:273:TOC

⁸ Arrêt n° 38139C de la Cour administrative concernant la réclamation d'un propriétaire d'un terrain situé à Reisdorf dans le contexte du nouveau PAG disponible via le lien: <http://www.justice.public.lu/fr/actualites/2016/12/arrêt-38139c-cour-administrative-reisdorf/index.html>

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque préalable

La Chambre de Commerce regrette qu'un texte coordonné avec les modifications induites par le projet sous avis n'ait pas été joint au projet de loi, ce qui aurait permis une analyse plus aérée des différentes modifications projetées.

Concernant l'article 3

Il est fait référence dans cet article aux critères et seuils qui permettent de déterminer si une EIE doit être exigée ou non. Or, l'annexe 1 définissant ces seuils ou critères ne répertorie que les critères de sélection et ne donne aucune indication sur les seuils. Il convient de corriger cette imprécision.

Concernant l'article 6

Le délai de la vérification préliminaire est fixé à 90 jours avec une possibilité d'extension non définie. Pour des questions de sécurité juridique, il serait opportun de fixer un délai maximal de l'extension du délai avec des délais intermédiaires en fonction des motivations qui justifient cette extension.

Concernant l'article 9

Il est spécifié dans cet article la possibilité d'une consultation auprès d'autorités ayant des responsabilités relatives aux facteurs visés à l'article 5. Ces autorités, désignées par l'autorité compétente, doivent émettre leur avis endéans un délai de trois mois, ce qui rend d'office le délai de la conclusion motivée de 90 jours impossible à tenir. Si la directive prévoit bien un délai raisonnable de consultation à la fois du public et des autorités ayant des responsabilités relatives aux facteurs visés à l'article 5, la durée du délai n'est pas arrêtée, même si elle ne peut être inférieure à 1 mois pour la consultation auprès du public.

Concernant l'article 12

La formulation issue de cet article „Dans les 3 mois de la phase de consultation du public visée à l'article 10, paragraphe 3 ...“ n'est pas claire et porte à confusion. L'article 10 en question fait clairement mention d'un délai de consultation du public de 30 jours et non de 3 mois qui constitue de fait la durée totale de l'EIE.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses considérations.

