

N° 7162⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement
et portant modification :**

- 1° de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux ;**
- 2° de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;**
- 3° de la loi du [...] concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;**
- 4° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(31.1.2018)

RESUME STRUCTURE

Le présent projet de loi a pour objectif de transposer en droit national la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 telle que modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (ci-après « la directive »).

Conformément au programme gouvernemental, le projet de loi opère la refonte en un seul texte légal des dispositions de la directive européenne sur l'évaluation des incidences sur l'environnement.

A cette fin, le projet désintègre l'évaluation des incidences de la procédure d'autorisation des établissements classés, des infrastructures de transport et du remembrement rural. En vue de se conformer aux exigences de la directive, l'évaluation des incidences devient une procédure à part entière. Afin de rétablir le lien entre les autorisations de développement et l'évaluation des incidences, la conclusion motivée par laquelle l'autorité compétente achève son examen des incidences environnementales doit être incluse dans les décisions en matière de d'établissements classés, de protection de la nature et des ressources naturelles, d'eau et de remembrement rural.

Si la Chambre des Métiers salue en principe cette simplification des textes légaux, encore faudra-t-il que celle-ci se matérialise dans la pratique. C'est ainsi qu'elle se pose une série de questions en relation avec le projet sous avis.

Vu la durée considérable de la présente procédure, de même qu'au regard des coûts qu'elle risque de générer, notamment par la confection du rapport d'évaluation par une personne agréée, la Chambre des Métiers se permet d'insister sur le fait que seuls des projets aux dimensions importantes et/ou qui de par l'activité en résultant risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement, devraient tomber sous le champ d'application de la présente législation.

Ainsi, le règlement grand-ducal déterminant en fait le champ d'application du projet de loi devrait prévoir des seuils et des critères qui sont de nature à éviter que des projets de faible envergure soient soumis à un examen cas par cas pour déterminer si une évaluation s'impose ou qu'il soit d'office procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Si la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver la disposition selon laquelle « les autorités disposant d'informations appropriées [...] mettent ces informations à la disposition du maître d'ouvrage », elle regrette néanmoins que le projet sous avis ne précise nullement de quelle façon cette mise à disposition devrait s'opérer en pratique, de sorte que ce principe risque de rester lettre morte.

La Chambre des Métiers partage la conviction que la participation du public au processus décisionnel renforce la transparence de celui-ci et répond à l'obligation de rendre des comptes aux citoyens concernés. Selon elle, l'expérience montre toutefois que des personnes s'opposent parfois à des projets spécifiques, non pas parce que ces derniers auraient des incidences notables sur l'environnement, mais pour des raisons purement personnelles. Il incombe donc à l'autorité compétente de trancher et de faire la part des choses entre des observations liées à l'intérêt public et celles basées sur des intérêts purement personnels en vue de la rédaction de la conclusion motivée.

Selon le présent article, les projets d'infrastructures de transports visés sont dispensés des autorisations exigées par la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale, et la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Dans un contexte de simplification administrative, la Chambre des Métiers regrette que les autres projets tombant sous le champ d'application du présent projet ne puissent bénéficier de la dispense d'autorisation accordée aux projets d'infrastructures de transports. Ainsi, elle ne saurait accepter que pour un projet spécifique un maître d'ouvrage doive réaliser plusieurs procédures similaires, notamment celles ayant pour objectif d'évaluer ses incidences sur l'environnement.

*

Par sa lettre du 10 juillet 2017, Madame la Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi se propose de transposer en droit national la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 telle que modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (ci-après « la directive »).

Il réalise la refonte en un seul texte légal des dispositions de la directive européenne sur l'évaluation des incidences sur l'environnement. C'est ainsi que le projet désintègre l'évaluation des incidences de la procédure d'autorisation des établissements classés, des infrastructures de transport et du remembrement rural. En vue de se conformer aux exigences de la directive, l'évaluation des incidences devient une procédure à part entière. Afin de rétablir le lien entre les autorisations de développement et l'évaluation des incidences, la conclusion motivée par laquelle l'autorité compétente achève son examen des incidences environnementales doit être incluse dans les décisions en matière des établissements classés, de la protection de la nature et des ressources naturelles, de l'eau, ainsi que du remembrement rural.

Si la Chambre des Métiers salue en principe cette simplification des textes légaux, encore faudra-t-il que celle-ci se matérialise dans la pratique. C'est ainsi qu'elle se pose une série de questions en relation avec le projet sous avis.

Champ d'application

Vu le temps nécessaire pour parcourir la présente procédure, avec notamment une vérification préliminaire par l'autorité compétente dans un délai de 90 jours, de même qu'au regard des coûts qu'elle risque de générer, notamment par la confection du rapport d'évaluation par une personne agréée, la Chambre des Métiers se permet d'insister sur le fait que seuls des projets aux dimensions importantes

et/ou qui de par l'activité en résultant risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement, devraient tomber sous le champ d'application de la présente législation.

Ainsi, le règlement grand-ducal déterminant en fait le champ d'application du projet de loi devrait prévoir des seuils et critères qui sont de nature à éviter que des projets de faible envergure soient soumis à un examen cas par cas pour déterminer si une évaluation s'impose ou qu'il soit d'office procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Rapport d'évaluation

Si la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver la disposition selon laquelle « *les autorités disposant d'informations appropriées [...] mettent ces informations à la disposition du maître d'ouvrage* » elle regrette que le projet sous avis ne précise nullement de quelle façon cette mise à disposition devrait s'opérer en pratique, de sorte que ce principe risque de rester lettre morte.

Information et participation du public

La Chambre des Métiers partage la conviction que la participation du public au processus décisionnel renforce la transparence de celui-ci et répond à l'obligation de rendre des comptes aux citoyens concernés. Selon elle, l'expérience montre toutefois que nombre de personnes s'opposent parfois à des projets spécifiques pour des raisons purement personnelles, distinctes des considérations environnementales. Il incombe donc à l'autorité compétente de trancher et de faire la part des choses entre des observations liées à l'intérêt public et celles basées sur des intérêts purement personnels en vue de la rédaction de la conclusion motivée.

Infrastructures de transport : dispense d'autorisation

Selon le présent article, les projets d'infrastructures de transports visés sont dispensés des autorisations exigées par la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale, et la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Dans un contexte de simplification administrative, la Chambre des Métiers regrette que les autres projets tombant sous le champ d'application du présent projet ne puissent pas bénéficier de la dispense d'autorisation accordée aux projets d'infrastructures de transports. Ainsi, elle ne saurait accepter que pour un projet spécifique un maître d'ouvrage doive réaliser plusieurs procédures similaires, notamment celles ayant pour objectif d'évaluer ses incidences sur l'environnement.

Par la suite, la Chambre des Métiers se permet de commenter les principaux articles du projet de loi sous avis.

*

1. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 3. Champ d'application

Le présent article définit le champ d'application de la future loi.

Tout d'abord, des projets, dont la liste est établie par règlement grand-ducal, sont soumis d'office à une évaluation des incidences sur l'environnement.

D'autres types de projets, prévus par le même règlement grand-ducal peuvent tomber sous l'un des trois régimes suivants :

- lorsque les seuils ou critères de l'annexe I sont atteints, il est procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) ;
- si les seuils ou critères minima de l'annexe I sont atteints, un examen cas par cas est réalisé pour déterminer si une évaluation s'impose ;
- en l'absence de seuils ou critères, il est procédé à un examen cas par cas pour déterminer si une évaluation est à effectuer.

La Chambre des Métiers exige que les seuils et les critères mentionnés dans le prédit règlement grand-ducal soient de nature à éviter que des projets de faible envergure doivent être soumis à un examen cas par cas ou qu'il soit d'office procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Ad article 4. Coordination avec d'autres procédures d'évaluation des incidences

L'article 4 traite d'un sujet qui préoccupe la Chambre des Métiers dans le contexte de la politique de simplification administrative, à savoir la coordination entre différentes procédures, et ce d'autant plus si ces procédures poursuivent des objectifs sinon identiques, du moins similaires.

Le paragraphe 1^{er} prévoit la démarche à suivre pour des projets qui tombent sous le champ d'application du présent projet de loi et qui sont susceptibles d'affecter de manière significative une zone de protection communautaire prévue par la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Dans ce cas, l'autorité compétente « *veille à coordonner le contenu et les procédures visés par ladite législation et l'évaluation des incidences sur l'environnement* ».

D'après la Chambre des Métiers cette disposition s'apparente plutôt à une déclaration d'intention, alors qu'elle est dénuée de toute valeur normative. Le fait que l'autorité compétente veille à coordonner le contenu et les procédures signifie-t-il qu'il n'existe pas d'obligation de l'autorité dans ce chef ? De quelle manière cette coordination est-elle réalisée concrètement ?

Selon l'article 4, l'évaluation sommaire et le cas échéant l'évaluation appropriée à réaliser en vertu de loi modifiée du 19 janvier 2004 feront partie intégrante du rapport d'évaluation des incidences et suivront la procédure de consultation du public prévue par le projet de loi sous avis.

D'après la lecture de la Chambre des Métiers, il semble que deux procédures poursuivant des objectifs sinon identiques, du moins similaires, continuent à coexister : l'évaluation sommaire avec le cas échéant l'évaluation prévue par la législation sur la protection de la nature et celle prévue par le présent projet. Une seule enquête publique serait menée qui vaudrait pour les deux procédures précitées.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande si une procédure unique qui satisfasse aux critères posés par les deux législations ne pourrait pas être prévue.

Ad article 6. Vérification préliminaire

La Chambre des Métiers regrette tout d'abord l'emploi de terminologies différentes dans la directive et le projet qui est censé la transposer. Ainsi, si la directive prévoit sous certaines conditions une « détermination » ayant pour but d'analyser s'il y a lieu de procéder à une EIE, le projet parle alternativement d'une « vérification préliminaire », et, au paragraphe 3, de « détermination ». Afin d'éviter toute confusion, la Chambre des Métiers insiste sur l'harmonisation des termes employés par le projet sous avis, tout en exprimant une préférence pour celui de « vérification préliminaire ».

Ad article 7. Avis sur le champ d'application et le niveau de détail du rapport d'évaluation des Incidences sur l'environnement

La Chambre des Métiers est en mesure d'approuver le fait que les auteurs du projet aient saisi la faculté leur réservée par la directive pour rendre obligatoire l'avis sur le champ d'application et le niveau de détail du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement. En effet, la directive prévoit un régime où le prédit avis est rendu à la demande du maître d'ouvrage tout en disposant que « *Les États membres peuvent également exiger que les autorités compétentes rendent un avis [...] que le maître d'ouvrage le requière ou non.* »¹

Idéalement, cet avis devrait guider le maître d'ouvrage dont le projet est soumis à une EIE en ce qui concerne les éléments à analyser et le niveau de détail requis.

Ad article 8. Rapport d'évaluation

Vu le temps nécessaire pour parcourir la présente procédure, de même qu'au regard des coûts qu'elle risque de générer, notamment par la confection du rapport d'évaluation par une personne agréée, la Chambre des Métiers se permet d'insister que seul des projets aux dimensions importantes et/ou qui

¹ Article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa de la directive

de par l'activité en résultant risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement, devraient tomber sous le champ d'application de la présente législation.

Si, dans un contexte de simplification administrative, elle accueille favorablement le principe selon lequel il convient d'éviter des doubles emplois, de quelle manière le maître d'ouvrage pourra-t-il tenir compte « dans l'élaboration du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes effectuées dans le cadre de dispositions législatives afférentes » ? La Chambre des Métiers regrette le caractère très vague de cette disposition.

Si la Chambre des Métiers ne peut qu'approuver la disposition selon laquelle « les autorités disposant d'informations appropriées [...] mettent ces informations à la disposition du maître d'ouvrage. », elle regrette que le projet sous avis ne précise nullement de quelle façon cette mise à disposition devrait s'opérer en pratique, de sorte que ce principe risque de rester lettre morte. De ce fait, elle insiste à ce que les auteurs décrivent la procédure à appliquer dans ce cas précis.

Ad article 9. Consultation d'autres autorités sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement

En ce qui concerne les autres autorités à consulter sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, la Chambre des Métiers regrette que les auteurs s'éloignent du libellé de l'article 6, paragraphe 1 de la directive. Ainsi, elle demande à ce que la première phrase du présent article prenne la teneur suivante :

« Le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement est soumis par l'autorité compétente pour avis aux autorités ayant des responsabilités spécifiques relatives aux facteurs visés à l'article 5 en matière d'environnement ou en raison de leurs compétences locales. »

Ce libellé assurerait que les communes concernées par un projet spécifique soient consultées.

Vu l'organisation territoriale du Luxembourg, il convient d'omettre la dimension régionale prévue par la directive.

La Chambre des Métiers prend acte de ce que ces autorités sont désignées par l'autorité compétente au cas par cas en fonction de la nature du projet.

La directive accordant aux Etats membres une certaine latitude en leur conférant le soin de fixer les modalités de cette consultation, la Chambre des Métiers approuve le délai de 3 mois endéans duquel les autorités consultées devront émettre leur avis.

Par ailleurs, elle approuve le fait qu'en matière d'infrastructures de transports, le ministre ayant l'aménagement du territoire soit consulté d'office, alors que le domaine du transport relève de ses compétences.

Ad article 10. Information et participation du public

Le présent article prévoit une enquête publique en deux étapes. Des informations sont communiquées à un stade précoce de la procédure à travers des avis insérés dans 4 journaux quotidiens. Dans un deuxième stade, le public est informé sur le projet lui-même, ses retombées possibles sur l'environnement, ainsi que sur les possibilités de consultation du dossier et les démarches à suivre pour formuler des observations.

Si la Chambre des Métiers partage la conviction que la participation du public au processus décisionnel en renforce la transparence et répond à l'obligation de rendre des comptes aux citoyens concernés, l'expérience montre toutefois que nombre de personnes s'opposent à des projets spécifiques, non pas parce que ces derniers auraient des incidences notables sur l'environnement, mais pour des raisons purement personnelles. Il incombe donc à l'autorité compétente de trancher et de faire la part des choses entre des observations liées à l'intérêt public et celles basées sur des intérêts purement personnels en vue de la rédaction de la conclusion motivée.

Ad article 11. Consultation transfrontière

La Chambre des Métiers constate que des erreurs matérielles se sont glissées dans le présent article et en demande le redressement.

Dans un souci de simplification administrative, la Chambre des Métiers regrette que le présent article ne détermine pas de délais fixes, mais se réfère au contraire à la notion de « délai raisonnable », revêtant un caractère très subjectif. Or, elle concède que les présentes dispositions doivent pouvoir s'appliquer

à des projets de nature très divergente et impliquent des pays dont le cadre légal et réglementaire peut diverger de celui du Luxembourg.

Ad article 12. Conclusion motivée

La directive ne prescrivant pas de délai fixe, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver la disposition prévoyant un délai de 3 mois endéans duquel l'autorité compétente doit rédiger et transmettre la conclusion motivée le cas échéant, aux autorités appelées à autoriser le projet, ainsi qu'au maître d'ouvrage.

Ad article 13. Comité interministériel

La Chambre des Métiers prend acte de l'institution d'un comité interministériel chargé de coordonner et de superviser les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement et de formuler le cas échéant des recommandations à l'autorité compétente. Elle est d'avis que ce comité devrait jouer un rôle important dans l'analyse de la mise en œuvre de la présente procédure et formuler dans ce contexte des propositions d'amélioration, si besoin en était.

Ad article 14. Infrastructures de transport

La présente section a trait à l'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain des projets d'infrastructures routières, ferroviaires, aéroportuaires et portuaires et de leurs installations connexes, ainsi que leur autorisation.

La Chambre des Métiers prend acte du fait que sur proposition de l'autorité compétente, le Gouvernement en Conseil peut décider de soumettre un projet d'infrastructure de transport au présent projet, même s'il n'est pas explicitement visé par le règlement grand-ducal dont question à l'article 3 qui définit son champ d'application.

Ad article 16. Information et consultation du public

Concernant l'enquête publique, la Chambre des Métiers constate une divergence entre celle prévue dans la première section du projet et celle s'appliquant aux infrastructures de transport. Alors que, dans le premier cas, conformément à l'article 10, paragraphe 3, « *tous les intéressés peuvent émettre leurs observations et suggestions par le biais dudit support électronique ou transmettre leurs observations écrites directement à l'autorité compétente [...]* », dans le second cas « *les observations et objections contre le projet doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion dans le délai de trente jours sur support électronique* ».

Les auteurs ne justifient point cette dissymétrie dans le commentaire des articles.

Ad article 17. Conclusion motivée et décisions du Gouvernement en Conseil

De l'avis de la Chambre des Métiers, la procédure prévue en relation avec les mesures compensatoires à réaliser n'est pas claire, dans la mesure où le deuxième alinéa prévoit que le Gouvernement en Conseil prend, entre autres, une décision quant à l'envergure de ces mesures, alors que, d'après le dernier alinéa, « *[...] le maître d'ouvrage fournit au ministre ayant dans ses attributions l'environnement, les données nécessaires pour permettre à ce dernier de formuler les mesures compensatoires [...]* ».

Ad article 21 Dispense d'autorisation

Selon le présent article, les projets d'infrastructures de transports visés sont dispensés des autorisations exigées par la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale, et la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Dans un contexte de simplification administrative, la Chambre des Métiers regrette que les autres projets tombant sous le champ d'application du présent projet ne puissent pas bénéficier de la dispense d'autorisation accordée aux projets d'infrastructures de transports. Ainsi, elle ne saurait accepter que pour un projet spécifique, un maître d'ouvrage doive réaliser plusieurs procédures similaires, notamment celles ayant pour objectif d'évaluer ses incidences sur l'environnement.

Ad article 22. Durées de validité

La Chambre des Métiers constate que le projet fixe à 5 ans la durée de validité de la décision de détermination, de l'avis de l'autorité compétente et de la conclusion motivée.

L'autorité compétente peut prolonger ces délais de deux ans maximum sur demande écrite dûment motivée du maître d'ouvrage.

Ad article 23 Recours

Le paragraphe 1er vise la règle générale qui ouvre un recours en reformation devant le tribunal administratif. Le délai de recours est de quarante jours.

Le deuxième paragraphe propose d'instaurer un recours contre les décisions administratives déterminant la nécessité ou non d'une évaluation des incidences sur l'environnement. Comme le référé en matière de « commodo », le délai de recours prévu est également de trente jours ; et les ordonnances du président du Tribunal administratif prises en cette matière ne sont pas susceptibles d'appel. La Chambre des Métiers estime qu'il est utile de préciser qu'il s'agit d'un référé et propose la formulation comme suit : « un *recours par voie de référé* est ouvert devant le président du tribunal administratif ou le magistrat qui le remplace, ... » .

Ad article 25

Le présent article modifie le contenu de la demande d'autorisation pour tenir compte du fait que la procédure d'évaluation des incidences est dissociée de la procédure d'autorisation « commodo ».

Les demandes d'autorisation pour un établissement relevant du présent projet qui ont fait l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, ne requièrent pas les informations reprises à l'alinéa 1, point d)² dans la mesure où ces dernières sont suffisamment couvertes par l'évaluation en question.

Ad article 27

Le présent article prévoit l'intégration de la conclusion motivée dans l'autorisation « commodo ».

Ad article 33

L'article 33 prévoit que pour les projets soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement au titre du présent projet de loi, l'évaluation des incidences prévue par la loi du 19 janvier 2004 dans son article 12 est effectuée selon les conditions et modalités prévues par le projet de loi sous avis.

Selon la lecture de la Chambre des Métiers la disposition signifierait que seule une évaluation des incidences serait à réaliser.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 31 janvier 2018

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

² les prélèvements d'eau, les rejets dans l'eau, dans l'air et dans le sol, les émissions de bruit, de vibrations et de radiation à la sortie des établissements, la production et la gestion des déchets et autres résidus d'exploitation, la production ainsi que la consommation et l'utilisation des différentes formes d'énergie par l'établissement ainsi qu'une notice des incidences sur l'environnement. Cette notice contient les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux des émissions sur l'environnement;

