

N° 4797<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

**PROJET DE LOI**

relatif à la construction d'une liaison avec la Sarre

\* \* \*

**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 24 avril 2001.

Le projet, élaboré par la ministre des Travaux publics, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, de quatre annexes ainsi que de plans de situation et de plans cadastraux relatifs aux sections I et II et du dossier des emprises concernant les mêmes sections.

L'autorisation demandée est exigée en conformité avec l'article 99 de la Constitution.

Il y a lieu de constater que la fiche financière prévue à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat fait défaut.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet sous avis a pour objet la construction d'une liaison routière avec la Sarre par le prolongement de la collectrice du Sud de Hellange à Schengen. Ce projet a connu des fortunes fort diverses, voire de nombreux revirements tout en donnant lieu à de nombreux textes législatifs et réglementaires au cours des vingt-cinq dernières années. Ainsi la loi du 29 août 1972 modifiant et complétant la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes a-t-elle inscrit cette liaison routière une première fois au programme général d'établissement d'une grande voirie de communication en arrêtant entre autres

„- une route collectrice du Sud, reliant entre elles les principales localités du bassin minier – de Bettembourg, à l'est, à Pétange-Rodange, à l'ouest – son raccordement à la nouvelle route Luxembourg-frontière française (E9, direction de Thionville), et sa jonction, aux frontières respectives, au réseau routier allemand (Sarrebruck-Remich) et au réseau routier belge (Arlon-Longwy);“ (article 6).

La loi du 31 août 1986 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 précitée a retiré ladite liaison du programme d'établissement d'une grande voirie de communication en disposant que

„- une route collectrice du Sud, reliant entre elles les principales localités du bassin minier de Bettembourg à Rodange, sa jonction au réseau autoroutier existant et ses raccordements aux principaux sites industriels de la région;“ (article 2).

Or, la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la même loi de 1967 a inscrit à nouveau le prolongement de la collectrice du Sud vers la Sarre dans le programme de grande voirie en arrêtant que

„- une route collectrice du Sud, reliant entre elles les principales localités du bassin minier de Rodange à Bettembourg, sa jonction au réseau autoroutier existant, ses raccordements aux principaux sites industriels de la région et sa liaison, aux frontières respectives, aux réseaux routiers allemand et belge;“ (article 1er).

La prédite loi a ainsi rétabli le caractère de grande voirie de la liaison routière vers la Sarre. Outre les textes cités ci-dessus concernant le caractère et la réalisation de cette liaison, il faut encore citer:

- la loi du 18 août 1995 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne concernant la jonction des autoroutes et la construction d'un pont frontalier sur la Moselle dans la région de Perl et de Schengen signée à Luxembourg, le 18 avril 1994;
- le règlement grand-ducal du 6 janvier 1996 portant approbation des plans des parcelles sujettes à emprise et de la liste des propriétaires de ces parcelles en vue de la réalisation de la liaison avec la Sarre, section I, Schengen-Mondorf-les-Bains;
- le règlement grand-ducal du 21 novembre 1996 portant approbation des plans des parcelles sujettes à emprise et des listes des propriétaires de ces parcelles en vue de la construction de la section II Hellange-Mondorf-les-Bains, de la liaison avec la Sarre;
- le règlement grand-ducal du 8 mai 1999 portant approbation des plans des parcelles sujettes à emprises et de la liste des propriétaires de ces parcelles en vue de la construction du tunnel „Markus-bierg“ à Burmerange, sur la section I, Schengen-Mondorf, de la liaison avec la Sarre.

Toutefois, cette liste n'est pas exhaustive, voire complète dans la mesure où le projet de liaison routière avec la Sarre tombe sous le champ d'application de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Dans ce contexte, il y a lieu de citer:

- la loi du 31 août 1986 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;
- 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;
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- le règlement grand-ducal du 4 mars 1994 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés (abrogé par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés);
- 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;
- le règlement grand-ducal du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés.

\*

L'application éventuelle de la directive 85/337/CEE était pour le moins controversée à l'époque puisque les autorités luxembourgeoises, en se référant aux textes cités ci-avant, arguaient que le projet de construction vers la Sarre constitue un acte législatif national spécifique adopté en détail au sens de l'article 1er, paragraphe 5 de ladite directive et partant non soumis à son application. Tel n'a pas été l'avis de la Commission des CE qui a estimé que la directive n'a pas été respectée par les autorités luxembourgeoises pour ne pas avoir mis à la disposition du public les études d'impact réalisées et permis à celui-ci d'exprimer ses observations au sujet du tracé retenu et des autres mesures compensatoires éventuelles.

La liaison routière vers la Sarre connut un dernier revirement, compromettant même sa réalisation, lors de la prise de possession des parcelles nécessaires à l'exécution de son tracé. Ainsi, un litige a opposé à ces fins l'Etat à des particuliers de Hellange, litige au cours duquel la Cour de Justice des Communautés européennes saisie de plusieurs questions préjudicielles en rapport avec l'application de la directive 85/337/CEE a retenu que l'article 1er, paragraphe 5 doit être interprété de façon restrictive.

Elle a donné à considérer que

„Ce n'est dès lors que lorsqu'un législateur dispose d'informations équivalentes à celles qui seraient soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet que les objectifs de la directive peuvent être considérés comme atteints à travers une procédure législative.

Il convient de rappeler, à cet égard, qu'il résulte de l'article 5, paragraphe 2, et de l'annexe III de la directive que les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier, ainsi que les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement.

S'agissant du degré de précision requis de l'acte législatif, il convient de constater que l'article 1er, paragraphe 5, de la directive impose que celui-ci soit un acte spécifique, adoptant le projet en détail. Cet acte doit en effet attester, par sa rédaction même, que les objectifs de la directive ont été atteints en ce qui concerne le projet concerné.

C'est ainsi que la Cour a jugé qu'une loi ne peut être considérée comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive, lorsque, d'une part, elle ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences sur l'environnement de ce projet, mais impose, au contraire, la réalisation d'une étude à cet effet, laquelle doit être élaborée ultérieurement, et que, d'autre part, elle nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (arrêt WWF e.a., précité, point 62).“

pour arrêter que

„l'article 1er, paragraphe 5, de la directive doit être interprété en ce sens que constitue un acte législatif spécifique au sens de cette disposition une norme adoptée par un Parlement après débats parlementaires publics, lorsque la procédure législative a permis d'atteindre les objectifs poursuivis par la directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, et que les informations dont ce Parlement disposait, au moment d'adopter le projet en détail étaient équivalentes à celles qui auraient dû être soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet.“

D'après les renseignements versés en cause, l'Etat s'est entre-temps désisté purement et simplement de l'instance introduite contre les prédicts particuliers par jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg en date du 14 mai 2001.

\*

D'après la lettre de saisine du Conseil d'Etat, le projet „a pour objet de créer la base légale pour la construction d'une liaison avec la Sarre en remplacement du projet visé 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“.

Les auteurs du projet de finir l'exposé des motifs en concluant que:

„Dès lors, pour régulariser aux yeux de la Commission des CEE la situation, il échet, pour la construction d'une liaison avec la Sarre, de faire adopter ce projet en détail par un acte national spécifique au sens de l'article 1er paragraphe 5 de la directive 85/337/CEE, telle que modifiée.“

Il y a lieu de constater dans ce contexte que la liaison routière vers la Sarre, d'une longueur de presque vingt-deux kilomètres avec la construction du tunnel „Markusbierg“ à Burmerange, est en voie de réalisation. En effet, les travaux de terrassement et de construction proprement dits ont été entamés depuis longtemps et certains d'entre eux sont même sur le point d'être achevés.

Aux termes de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes la démarche des auteurs du projet est parfaitement légitime à une double condition, à savoir que, d'une part, cette loi, adoptée après des débats parlementaires publics, a permis d'atteindre „les objectifs poursuivis par la directive, y compris l'objectif de la mise à la disposition d'informations“ et, d'autre part, le même Parlement, au moment d'adopter cette loi, disposait d'informations „équivalentes à celles qui auraient dû être soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation du projet“.

Aussi, d'après le Conseil d'Etat, échet-il d'examiner en premier lieu si le projet sous avis satisfait aux objectifs de la directive 85/337/CEE, telle que modifiée. D'après son préambule, la directive poursuit un triple objectif, à savoir:

- l'évaluation préalable des effets notables de certains projets sur l'environnement humain et naturel;
- la précision des informations à fournir par le maître d'ouvrage pour cette évaluation;
- l'information du public concerné.

Le Conseil d'Etat, tout en se référant à 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, au 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 et au 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, estime qu'une adaptation purement rédactionnelle de l'article 1er du projet serait de nature à satisfaire aux exigences des autorités communautaires. Il résulte d'ailleurs des développements de l'exposé des motifs que ces évaluations ou études d'impact et cette consultation publique ont eu lieu entre-temps, faits qui ont été partiellement confirmés par la Commission des CE même dans sa prise de position.

Le Conseil d'Etat y reviendra de façon plus précise lors de l'examen de l'article 1er du projet.

L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes précité de préciser, d'autre part, que le législateur doit disposer „au moment d'adopter le projet en détail“ d'informations „équivalentes à celles qui auraient dû être soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet“. Reste dès lors à déterminer quelles sont les procédures d'autorisation auxquelles dans des circonstances normales et habituelles le projet de liaison routière vers la Sarre aurait dû être soumis. Les auteurs du projet d'en retenir cinq, à savoir les autorisations prévues par

- la loi du 12 mai 1905 concernant le défrichement des propriétés boisées;
- la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles;
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- la loi modifiée du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau;
- la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

La démarche des auteurs du projet ne laisse pas de poser le problème du champ d'application et de la portée précise de l'article 3. Tout en renvoyant à son avis du 17 juin 1997 relatif à la loi du 27 juillet 1997 autorisant le Gouvernement à procéder à la construction d'une route reliant Luxembourg à Ettelbruck (cf. doc. parl. No 4263<sup>3</sup>, sess. ord. 1996-1997), le Conseil d'Etat doit émettre des réserves formelles à l'encontre d'une telle démarche pour plusieurs raisons, que ce soit d'ordre pratique, ou d'ordre juridique.

Une première raison pratique concerne le contenu détaillé des autorisations administratives mêmes requises en l'espèce. En effet, à leur défaut, le Conseil d'Etat est à se demander comment à l'époque – les travaux de construction sont entamés depuis longtemps – l'établissement des plans définitifs et surtout d'un devis estimatif quelque peu précis et véridique des dépenses afférentes a pu se faire. Les conditions mises par lesdites autorisations sont indispensables à l'élaboration du cahier des charges servant à la soumission et à l'adjudication des travaux de construction et des installations techniques y relatives proprement dits.

Une autre raison concerne la procédure retenue par le législateur. Les autorisations administratives prévues en l'espèce sont-elles les seules à s'appliquer au projet routier sous avis ou, au contraire, d'autres dispositions légales et réglementaires sont-elles, le cas échéant, concernées? Qu'en est-il d'autres nuisances inhérentes au projet, comme celles dues au bruit, voire d'autorisations ou d'autres dispositions réglementaires communales? Le Conseil d'Etat doit renvoyer dans ce contexte à la loi du 27 juillet 1997 autorisant le Gouvernement à procéder à la construction d'une route reliant Luxembourg à Ettelbruck qui prévoit que certaines dispositions légales ne sont point applicables au projet de construction (article 3).

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs n'ont pas suivi cette démarche du législateur de 1997, ni celle relative aux mesures d'exécution sous forme d'un ou plusieurs règlements grand-ducaux, mais qu'ils prévoient ces mesures à l'annexe IV qui fait partie intégrante du projet de loi sous avis. Cette approche ne manque pas de présenter un grand inconvénient dans la mesure où elle privera les administrés des recours gracieux et contentieux prévus par les dispositions légales arrêtant lesdites autorisations administratives et sera donc contraire au principe de légalité des règles de droit public.

Une solution, à la fois respectueuse du principe de légalité et des intérêts des administrés, à cette situation serait, d'après le Conseil d'Etat, le recours à la voie réglementaire. Ainsi, un ou plusieurs règlements grand-ducaux fixent les conditions et autres mesures mises à l'exécution du projet de construction, et notamment celles ayant trait à la protection de l'environnement humain et naturel. Elle présente encore l'avantage de ne pas priver en l'espèce l'administré du recours contentieux.

En effet, la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoit un recours en annulation contre les actes à caractère réglementaire pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés. Aussi l'administré, qui estime le contenu de ces règlements d'exécution insuffisant, voire non conforme à la loi générale, peut-il saisir la juridiction administrative d'un tel recours.

Il s'ensuit que le Conseil d'Etat reste très réticent à l'égard du régime dérogatoire spécifique imaginé par les auteurs du projet et ceci malgré la précision des procédures d'autorisation impliquées, le cas échéant. En tout état de cause, le Conseil d'Etat ne peut marquer son accord avec une loi dérogatoire à un système cohérent de règles juridiques établi de façon continue depuis les années soixante, un système qui tient compte à la fois de la protection de l'environnement humain et naturel et de l'évolution des mentalités au sein de nos sociétés postindustrielles. La cohérence dudit système juridique fait que la protection de l'environnement humain et naturel connaît nécessairement l'institution des voies de recours au profit des administrés, et ceci dans le respect des principes solidement ancrés de la légalité des règles juridiques et de l'égalité devant ces mêmes règles.

Le Conseil d'Etat se demande dès lors pourquoi les auteurs du projet n'ont pas pris pour modèle la loi du 27 juillet 1997 autorisant le Gouvernement à procéder à la construction d'une route reliant Luxembourg à Ettelbruck et plus particulièrement ses articles 3, 4 et 5 qui précisent que les conditions et mesures relatives à cette route sont détaillées par voie de règlement grand-ducal.

Quelle est l'opportunité, voire la portée exacte de l'article 3 du projet sous avis?

Cette question s'impose à la lecture de l'exposé des motifs où les auteurs précisent que „Sur base des remarques notées dans les procès-verbaux, le Ministère des Travaux Publics a procédé à une évaluation de la consultation publique. A cette occasion, le projet a été complètement réexaminé en tenant compte du résultat de la consultation publique. L'examen a porté d'une part sur le tracé de l'autoroute, d'autre part sur les mesures compensatoires pour la protection de l'environnement. – Il est à noter tout particulièrement que de nombreuses remarques concernent des mesures qui ont déjà été prévues initialement par l'administration des Ponts et Chaussées, voire imposées par les différentes autorisations découlant de lois spécifiques telles que par exemple celle relative à la conservation de la nature et celle concernant l'enquête commodo-incommodo.“

Aussi le Conseil d'Etat se demande-t-il si cet article n'est pas superfétatoire et si tout compte fait le régime général actuel ne constitue pas le moyen le plus favorable et le plus efficace pour garantir une finition rapide et prompte du projet de construction sous avis.

Si l'intention du législateur était de priver les administrés des recours prévus par les lois citées par l'article 3 dans le cadre des procédures d'autorisation y retenues, le Conseil d'Etat ne saurait et ne pourrait se rallier à une telle démarche. Bien au contraire, il devrait s'y opposer formellement par référence à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (articles 6 § 1 et 13).

Sous réserve des modifications de texte proposées par lui lors de l'examen des articles, le Conseil d'Etat peut cependant marquer son accord avec le projet de loi.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé*

Le Conseil d'Etat propose l'intitulé suivant:

*„Projet de loi relative à la construction d'une liaison routière avec la Sarre.“*

### *Article 1er*

Le Conseil d'Etat renvoie à la partie générale du présent avis pour proposer une modification d'ordre rédactionnel conforme aux dispositions de la directive 85/337/CEE. De même, il estime nécessaire de préciser de quelles annexes il s'agit.

L'article se lira comme suit:

**„Art. 1er.** Le Gouvernement, après l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement naturel et humain et après la consultation préalable de la population des communes concernées par le tracé de la future route, est autorisé à faire procéder à la construction d'une liaison routière avec la Sarre à partir de la Collectrice du Sud jusqu'à la jonction du réseau routier allemand conformément aux annexes II et III de la présente loi dont elles font partie intégrante.“

### *Article 2*

Sans observation, sauf qu'en présence du montant y prévu, les auteurs devraient pouvoir facilement joindre au projet sous avis la fiche financière prévue à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Cette fiche est à produire avant le vote de la loi par la Chambre des députés.

### *Articles 3 et 4*

Le Conseil d'Etat, tout en renvoyant aux développements de la partie générale du présent avis, propose d'en faire un seul article pour des raisons de clarté et de compréhension.

Ainsi le Conseil d'Etat se demande-t-il si l'article 4 n'est pas tout simplement à supprimer. En effet, il lui semble acquis que, la liaison routière vers la Sarre étant retenue au programme de grande voirie de communication 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, cette liaison routière soit soumise aux modalités de cette même loi. Il en est ainsi notamment de la procédure d'expropriation y prévue.

D'autre part, il n'y a pas lieu de revenir dans le cadre du même article 4 aux conditions et mesures d'exécution de cette liaison routière dans la mesure où la version proposée par le Conseil d'Etat pour l'article 3 tient compte desdites mesures et conditions, chose facile à réaliser par les auteurs du projet qui n'auront qu'à reprendre les dispositions détaillées de l'annexe IV du projet de loi sous avis sous la forme d'un ou plusieurs règlements grand-ducaux.

Au cas cependant où la Chambre des députés ne pourrait se rallier aux vues du Conseil d'Etat, il y aurait lieu de modifier la dernière phrase de l'article 4 de la façon suivante:

*„Les conditions et les mesures d'exécution, détaillées à l'annexe IV de la présente loi, sont arrêtées par voie de règlement grand-ducal.“*

Le Conseil d'Etat, en tenant compte des observations ci-dessus, propose la rédaction suivante:

**„Art. 3.** Les conditions à respecter et les mesures à prendre en vue d'éviter, de réduire ou de compenser les impacts sur l'environnement naturel et humain occasionnés par la construction de la liaison routière précitée, y compris les reboisements quantitatifs et qualitatifs à assurer, sont arrêtées par voie de règlement grand-ducal.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 juillet 2001.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Marcel SAUBER

