

N° 5198⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

portant

1. **transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport 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**
2. **modification de la loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, telle que modifiée**
3. **modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, telle que modifiée**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(4.7.2006)

Par lettres respectivement du 7 juin et du 19 juin 2006, le Président de la Chambre des députés et le Premier Ministre ont saisi le Conseil d'Etat de trois amendements au projet de loi susmentionné. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire.

Amendement I

Cet amendement a pour objet de remplacer, par référence à l'article 1er du projet de loi sous avis dans la version proposée par le Conseil d'Etat, les termes „de l'Aéroport de Luxembourg“ par ceux de „les aménagements aéroportuaires“ aux fins „de parer à l'éventualité de la construction d'un deuxième aéroport au Luxembourg“. Le Conseil d'Etat, tout en estimant que sa proposition de texte rencontre entièrement la préoccupation de la Commission *ad hoc* de la Chambre des députés, peut marquer son accord avec l'amendement proposé.

Amendement II

Le Conseil d'Etat doit renvoyer en ordre principal au commentaire de l'article 26 de son avis du 18 janvier 2005 estimant que les arguments y développés gardent toute leur valeur (cf. doc. parl. No 5198¹, sess. ord. 2004-2005, pp. 15 et 16).

En effet, il faut rappeler que les dispositions sous avis prévoient deux catégories de projets; les projets soumis obligatoirement à une étude d'impact et les projets susceptibles d'être soumis à une telle étude. Se pose dès lors la question de savoir si cette dernière catégorie, à défaut d'une étude d'impact, tombe sous le champ d'application de l'article 26 et bénéficie également de la dispense des autorisations légales y prévues, ou, au contraire, tombe sous le régime de droit commun. Cette question mérite d'être clarifiée.

En ordre subsidiaire l'article 26 est à libeller comme suit par référence à la législation en vigueur:

„Art. 26.– Dispense d'autorisation

Les projets à autoriser sur la base de la présente loi sont dispensés des autorisations exigées par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement

urbain, la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.“

Amendement III

L'amendement sous revue prévoit un recours en annulation à l'encontre des décisions ordonnant une évaluation des incidences des projets visés sur l'environnement naturel et humain. Le Conseil d'Etat, en se référant au commentaire des auteurs de l'amendement, se demande quelle est la nature juridique de cette décision qui, en fait, constitue un des éléments de la procédure aboutissant à la décision finale, opposable aux administrés. S'agit-il d'un acte préparatoire ou, au contraire, s'agit-il d'un acte exécutoire? Faut-il rappeler que d'après les principes généraux du droit administratif, corroborés par la jurisprudence et la doctrine, un acte préparatoire n'est pas susceptible d'un recours contentieux; seule la décision définitive fait l'objet d'un recours contentieux (annulation ou réformation). Aussi le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement à l'amendement sous avis, ladite décision ne constituant qu'un élément ou acte de la procédure préparant la décision à intervenir.

L'amendement sous avis appelle encore les observations complémentaires suivantes de la part du Conseil d'Etat. Le texte de la Convention d'Aarhus et notamment son article 6 soulignent *expressis verbis* que l'accès à la justice et plus particulièrement les recours administratifs et judiciaires sont à organiser dans le cadre de „la législation nationale“ et partant dans le cadre des règles générales régissant cette législation.

De même, le Conseil d'Etat doit remarquer que si les dispositions en projet visent „les différentes lois sectorielles“ selon leur commentaire, seules sont cependant concernées dans le cadre du projet sous revue celles concernant les infrastructures de transport et plus particulièrement les seules infrastructures routières et ferroviaires. Les autres projets et notamment ceux visés par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ne tombent pas sous le champ d'application de l'amendement sous revue.

Le Conseil d'Etat doit encore remarquer que le recours en annulation constitue le droit commun en matière contentieuse à condition que la décision revête un caractère définitif et lèse un intérêt légitime. Limiter le recours, à l'instar de l'amendement sous avis, au seul „contrôle de la régularité des procédures accomplies et de la conformité du contenu des études“ est contraire à l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif qui énumère les causes de nullité suivantes: l'incompétence, l'excès et le détournement de pouvoir, ainsi que la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés.

Enfin, la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés qui constitue le droit commun ou la référence en matière d'environnement humain et naturel prévoit un délai de 40 jours en matière contentieuse. Une uniformisation des délais des recours contentieux en une seule et même matière est indiquée dans l'intérêt des administrés d'après le Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 juillet 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES