

N° 5206¹⁰**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976
relative à la lutte contre le bruit**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(4.7.2006)

La Commission se compose de: M. Roger NEGRI, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; MM. Emile CALMES, Camille GIRA, Charles GOERENS, Robert MEHLEN, Marcel OBERWEIS, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Romain SCHNEIDER et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé, au cours de la période législative précédente, par Monsieur le Ministre de l'Environnement, le 8 septembre 2003. Il a été avisé par les différentes chambres professionnelles, à savoir: la Chambre des Employés privés le 22 octobre 2003, la Chambre des Métiers le 24 octobre 2003, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et la Chambre d'Agriculture le 4 novembre 2003, la Chambre de Travail le 7 novembre 2003 et la Chambre de Commerce le 18 octobre 2004.

Le projet a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 30 mars 2004.

Au cours de sa réunion du 24 avril 2006, la Commission de l'Environnement a désigné M. Marc Angel comme rapporteur. Lors de la même réunion, elle a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

En date du 8 mai 2006, la commission parlementaire a poursuivi l'examen du texte du projet et a adopté une série d'amendements parlementaires.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été rendu en date du 20 juin 2006. La Commission de l'Environnement a examiné cet avis complémentaire au cours de sa réunion du 29 juin 2006.

La Commission de l'Environnement a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 4 juillet 2006.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi se propose de:

- modifier et compléter la législation-cadre de 1976 relative à la lutte contre le bruit;
- transposer en droit national les principes directeurs de la directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, alors que les dispositions plutôt techniques de ladite directive seront transposées par voie de règlement grand-ducal d'application.

Dans le Livre Vert de 1996 sur la politique future de la lutte contre le bruit, la Commission avait désigné le bruit dans l'environnement comme un des principaux problèmes d'environnement qui se posent en Europe. Dans ce contexte, le bruit est défini comme l'ensemble des sons non désirés, qui

sont intenses, déplaisants ou inattendus. L'effet le plus important du point de vue du nombre de personnes touchées est la gêne. La gêne est fortement corrélée à des effets spécifiques, comme la nécessité de fermer les fenêtres pour bien dormir ou pour ne pas être gêné pour converser, regarder la télévision, écouter la radio ou de la musique.

A part la gêne, qui est ressentie subjectivement, l'exposition au bruit peut avoir de sérieux effets sur la santé. L'Organisation Mondiale pour la Santé (OMS) estime que le bruit excessif peut être à la source de dommages auditifs, ce qui inclut l'acouphène, l'hypertension artérielle, les troubles du sommeil et le stress, qui influence aussi bien le métabolisme humain et le système immunitaire que les relations sociales et les performances au travail ou à l'école.

Selon les estimations de l'OMS, environ 40 pour-cent de la population de l'Union européenne sont exposés au bruit du trafic routier excédant un niveau de 55 dB (A). Pour 20 pour-cent de la population, le niveau du bruit dépasse les 65 dB (A) pendant la journée. Pendant la nuit, plus de 30 pour-cent de la population sont exposés à un niveau de plus de 55 dB (A). Or, selon les lignes directrices de l'OMS sur le bruit, le bruit ne devrait pas dépasser 30 dB (A) pour permettre une bonne qualité du sommeil.

Dans une résolution de juin 1997, le Parlement européen avait exprimé son soutien au Livre Vert de la Commission. Il avait constaté l'absence de données fiables et comparables sur la situation des diverses sources de bruit et demandé par conséquent que des mesures et initiatives spécifiques soient prévues dans le cadre d'une directive sur la réduction du bruit dans l'environnement.

La directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement vise donc à établir une approche commune destinée à éviter, prévenir ou réduire les effets nuisibles, y compris la gêne, de l'exposition au bruit dans l'environnement.

Elle s'applique au bruit dans l'environnement auquel sont exposés en particulier les êtres humains dans les espaces bâtis, les parcs publics ou d'autres lieux calmes d'une agglomération, les zones calmes en rase campagne, à proximité des écoles, aux abords des hôpitaux ainsi que dans d'autres bâtiments et zones sensibles au bruit.

Elle ne s'applique pas au bruit produit par la personne exposée elle-même, au bruit résultant des activités domestiques, aux bruits de voisinage, au bruit perçu sur les lieux de travail ou à l'intérieur des moyens de transport, ni au bruit résultant d'activités militaires dans les zones militaires.

Des éléments importants de la directive sont semblables à ceux de la directive 96/62/CE concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, à savoir: collecte des données dans les agglomérations, plans d'action, informations adéquates de la population, amélioration des méthodes de calcul et de mesure, collecte des données et publication d'un rapport par la Commission. La directive 2002/49/CE complète donc la législation sur la qualité de l'air en couvrant un autre aspect environnemental important, particulièrement en milieu urbain. En outre, elle couvre plusieurs autres aspects comme la lutte contre le bruit en milieu rural et la protection des zones relativement calmes.

La directive vise également à fournir une base pour mettre au point des mesures communautaires destinées à réduire les émissions sonores provenant des principales sources, en particulier les véhicules et les infrastructures routières et ferroviaires, les aéronefs, les matériels extérieurs et industriels et les engins mobiles. A cette fin, la Commission européenne présentera des propositions législatives appropriées au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 18 juillet 2006.

Les principes directeurs de la directive en question peuvent être présentés comme suit:

- établissement de méthodes communes d'évaluation du bruit dans l'environnement et définition de valeurs limites en fonction d'indicateurs harmonisés permettant de déterminer les niveaux de bruit;
- mise en place dans certaines zones d'intérêt particulier d'une cartographie stratégique du bruit, fournissant des données permettant de représenter les niveaux de bruit dans ces zones;
- établissement, en concertation avec le public, de plans d'action portant sur les mesures à prendre en priorité dans ces zones;
- information et participation du public en ce qui concerne le bruit dans l'environnement et ses effets.

Ces principes directeurs seront détaillés dans le cadre du règlement grand-ducal portant application de la directive précitée.

La législation de 1976 relative à la lutte contre le bruit est amendée sur des points particuliers. C'est ainsi que l'article 2 est modifié notamment en vue de couvrir de manière précise le champ d'application

et l'objet des règlements grand-ducaux d'exécution, d'intégrer dans le corps de la loi les principes directeurs précités ainsi que de fixer les conditions et modalités d'information et de participation du public sous la forme d'une consultation publique. Par ailleurs, l'article 3 est revu en vue d'en assurer la conformité avec l'article 97 de la Constitution, en application duquel le domaine de la Force Publique constitue une matière réservée à la loi; il s'ensuit que la reconnaissance de la qualité d'officier de police judiciaire ne peut s'opérer par voie de règlement grand-ducal.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

D'une manière générale, les chambres professionnelles approuvent le projet de loi sous rubrique. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette néanmoins qu'il ne ressorte pas clairement de l'exposé des motifs dans quelle mesure notre pays est concerné par les nouvelles mesures contre le bruit. Elle se pose aussi des questions sur l'impact financier de ces mesures.

La Chambre des Employés privés se demande si l'on ne devrait pas appliquer les mesures prévues par la directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement à la Ville de Luxembourg, même si celle-ci compte moins de 100.000 habitants et ne correspond donc pas au type d'agglomérations visées par la directive.

La Chambre de Commerce attire l'attention sur un manque de coordination entre les législations et réglementations relatives à la protection de l'environnement humain et les législations et réglementations en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat marque son accord avec la démarche préconisée par les auteurs du projet de loi sous rubrique. Il formule néanmoins certaines remarques quant à l'article unique du projet de loi. Tenant compte des derniers développements de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat propose de formuler d'une façon plus précise l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit.

Le Conseil d'Etat recommande encore de compléter cet alinéa 2 non par deux points nouveaux, mais par trois. Il est d'avis que le point 8 est à revoir, notamment en ce qui concerne sa dernière phrase relative à l'accès à l'information du public. Comme la confection d'une cartographie et d'un plan d'action constitue un sujet fort différent de la concertation, voire de l'information du public concerné, le Conseil d'Etat propose de réserver un nouveau point 9 à l'information du public.

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que les auteurs du projet de loi ont précisé sous b) quels seront dorénavant les fonctionnaires ou les agents de l'Administration de l'Environnement qui auront la qualité d'officier de police judiciaire et ont ainsi tenu compte des exigences de l'article 97 de la Constitution.

Toutefois, il ne voit pas l'utilité d'énumérer spécialement les officiers de police judiciaire et les agents de la Police grand-ducale, car ils ont de toute façon une compétence générale pour constater les infractions. Selon la Haute Corporation, il suffit de commencer l'énumération par ceux qui n'ont pas de compétence générale en la matière.

Elle recommande aussi de maintenir l'alinéa 4 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit ainsi que l'expression „agents“ aux articles 4, 5 et 6.

*

V. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission de l'Environnement décide de suivre la plupart des recommandations du Conseil d'Etat. Ainsi, elle complète l'alinéa 2 de l'article 2 par les points 7, 8 et 9 tel que proposé par la Haute Corporation.

Lors de sa réunion du 8 mai 2006, la Commission de l'Environnement apporte deux amendements au projet de loi sous rubrique:

Le premier amendement supprime le mot „notamment“ dans la phrase introductive de l’alinéa 2 de l’article 2 et prend ainsi en compte la recommandation du Conseil d’Etat. Ainsi, la Commission se propose de rajouter une phrase qui se lira de la façon suivante:

„La phrase introductive de l’alinéa 2 est rédigée comme suit:

„Ces règlements peuvent:“ “

En application de l’article 2, 2ème alinéa de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit, des règlements grand-ducaux peuvent exécuter ladite loi et plus précisément fixer les mesures à prendre dans des cas déterminés. Dans son avis daté du 30 mars 2004, le Conseil d’Etat relève, d’un côté, les derniers développements de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle qui arrête que les principes directeurs soient nettement précisés par une loi, quitte à ce que les modalités d’application ou d’exécution techniques fassent l’objet de règlements grand-ducaux et, d’un autre côté, qu’il s’agit en l’espèce d’une matière réservée à la loi par l’article 11 (6) de la Constitution. La Commission de l’Environnement est sensible aux arguments soulevés par la Haute Corporation et propose d’introduire un amendement consistant à supprimer l’expression „notamment“. L’objectif de l’amendement en question est de garantir que les dispositions légales soient en conformité avec la Constitution.

Le deuxième amendement concerne la modification de l’article 3 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit. Il confère également au directeur et aux directeurs adjoints de l’administration de l’Environnement la faculté de constater et de rechercher les infractions à cette loi à l’instar des ingénieurs de la carrière supérieure et des ingénieurs techniciens de la carrière moyenne de la même administration. La Commission se propose de rédiger la partie initiale du point b) comme suit:

„L’article 3 est modifié comme suit:

L’alinéa 1 est remplacé comme suit:

„Les infractions à la présente loi et à ses règlements d’exécution sont constatées et recherchées par les agents de l’administration des Douanes et Accises ainsi que par le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs techniciens de l’administration de l’Environnement.“ “

La loi modifiée du 17 novembre 1980 ayant pour objet la création d’une administration de l’Environnement prévoit que le cadre de l’administration comprend, en dehors du directeur et des directeurs adjoints, les fonctions et emplois notamment dans la carrière supérieure de l’ingénieur et dans la carrière moyenne de l’ingénieur technicien. L’amendement proposé consiste à garantir que les infractions puissent être constatées et recherchées également par le directeur et les directeurs adjoints, alors que – dans le texte gouvernemental, antérieur à l’adaptation de la loi de 1980 – cette faculté était réservée aux seuls fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs techniciens.

*

Au cours de sa réunion du 8 mai 2006, la Commission de l’Environnement a également procédé à un échange de vues, duquel il est ressorti que la directive 2002/49/CE ne chiffre pas les valeurs-limites, à savoir les valeurs dont le dépassement amène à mettre en œuvre des mesures de réduction du bruit via le plan d’action. Ladite directive dispose simplement que les valeurs-limites chiffrées devraient être déterminées par les Etats membres. C’est pour cette raison que ni le projet de loi 5206 ni le projet de règlement grand-ducal ne prévoient de chiffres concrets. Les membres de la Commission sont d’avis qu’il serait éventuellement opportun que le Grand-Duché se fixe des valeurs-limites concrètes et chiffrées d’ici à 2008.

*

VI. AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D’ETAT

Amendement I

Le Conseil d’Etat marque son accord avec l’amendement proposé, celui-ci reprenant la proposition de texte y afférente de son avis du 30 mars 2004.

Amendement II

Le Conseil d'Etat n'entrevoit pas l'opportunité impérieuse du cumul dans le chef du directeur et des directeurs adjoints de cette faculté avec les pouvoirs hiérarchique et disciplinaire, mais il ne s'oppose pourtant pas à cet amendement.

*

VII. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'adaptation de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit porte respectivement sur l'article 2 et sur les articles 3, 4, 5 et 6.

Article 2

Cet article comprend désormais deux paragraphes:

- *Premier paragraphe:* pour ce qui est de l'alinéa 1, le champ d'application et l'objet des règlements grand-ducaux d'exécution sont étendus en vue de couvrir l'évaluation du bruit. En outre, la prise des règlements en question ne nécessite plus l'assentiment de la „Commission de Travail de la Chambre des Députés“ et ceci à l'instar de la législation de 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère. Pour ce qui est de l'alinéa 2, il est complété par de nouveaux points 7, 8 et 9 qui concernent les méthodes d'évaluation du bruit, les valeurs limites en fonction d'indicateurs, la cartographie stratégique du bruit, les plans d'action ainsi que la concertation avec le public et l'information de ce dernier.
- *Deuxième paragraphe:* ce nouveau paragraphe a pour objet de fixer les conditions et modalités de consultation du public et ceci par référence à des dispositions similaires.

Article 3

L'article 3 est adapté en vue de garantir que les infractions puissent être constatées et recherchées également par le directeur et les directeurs adjoints. L'alinéa 4 est biffé pour des raisons de sécurité juridique notamment.

Articles 4, 5 et 6

En ce qui concerne les articles 4, 5 et 6, l'expression „agents“ est remplacée par celle de „fonctionnaires visés à l'article 3“.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

VIII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit

Article unique.– La loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit est modifiée comme suit:

a) L'article 2 est modifié comme suit:

Le premier alinéa, qui devient le paragraphe 1, est formulé comme suit:

„1. Des règlements grand-ducaux, à prendre sur avis du Conseil d'Etat, fixent les mesures à prendre en vue d'évaluer, de prévenir, de réduire ou de supprimer le bruit.“

La phrase introductive de l'alinéa 2 est rédigée comme suit:

„Ces règlements peuvent:“

L'alinéa 2 est complété par un nouveau point 7 formulé comme suit:

„7. Définir des valeurs limites en fonction d'indicateurs de bruit et établir des méthodes d'évaluation du bruit.“

L'alinéa 2 est complété par un nouveau point 8 formulé comme suit:

„8. Fixer les conditions et modalités d'une cartographie stratégique du bruit et de plans d'action pour certaines zones d'intérêt particulier en concertation avec le public concerné, ainsi que déclarer ces derniers plans obligatoires sur avis du Conseil d'Etat.“

L'alinéa 2 est complété par un nouveau point 9 formulé comme suit:

„9. Arrêter les modalités selon lesquelles la cartographie stratégique et les plans d'action sont accessibles et diffusés au public.“

L'article est complété par un nouveau paragraphe 2 ayant la teneur suivante:

„2. Le Ministre adresse, aux fins d'enquête publique, le projet de plan d'action à la ou les commune(s) concernée(s). Dans les quinze jours qui suivent la notification, le projet est déposé pendant soixante jours à la maison communale de la ou des commune(s) concernée(s), où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt du projet est publié par voie d'affiches apposées dans la ou les commune(s) concernée(s) et portant invitation à prendre connaissance des pièces. En outre, le projet est porté à la connaissance du public par voie de publication par extrait dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché; les frais de cette publication sont à charge de l'Etat.

Durant la période de dépôt du projet, le Ministre ou la ou les personnes déléguée(s) à cet effet tient/tiennent au moins une réunion d'information de la population à un endroit qu'il détermine.

Dans le délai de publication de soixante jours, les observations relatives au projet doivent être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins de la ou des commune(s) concernée(s), qui en donne connaissance au conseil communal pour avis. Le dossier, avec les observations et l'avis du conseil communal, est retourné au Ministre au plus tard soixante jours après l'expiration du délai d'affichage.“

b) L'article 3 est modifié comme suit:

L'alinéa 1 est remplacé comme suit:

„Les infractions à la présente loi et ses règlements d'exécution sont constatées et recherchées par les agents de l'administration des Douanes et Accises ainsi que par le directeur, les directeurs adjoints et les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs et des ingénieurs techniciens de l'administration de l'Environnement.“

L'alinéa 2 est remplacé comme suit:

„Dans l'accomplissement de leurs fonctions, les agents désignés à l'alinéa qui précède ont la qualité d'officier de police judiciaire; leur compétence s'étend sur tout le territoire du Grand-Duché.“

L'alinéa 4 est biffé.

c) Aux articles 4, 5 et 6, l'expression „agents“ est remplacée par celle de „fonctionnaires visés à l'article 3“.

Luxembourg, le 4 juillet 2006

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Roger NEGRI

