

N° 5731<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROJET DE LOI****relatif à l'évaluation des incidences de certains plans  
et programmes sur l'environnement**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Employés privés (3.7.2007) .....	1
2) Avis de la Chambre des Métiers (5.7.2007) .....	6

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES**

(3.7.2007)

1. Par lettre du 4 juin 2007, Monsieur Lucien Lux, Ministre de l'Environnement, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

2. Le présent projet de loi a pour objet de procéder à la transposition en droit luxembourgeois de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

3. Cette directive 2001/42/CE complète le système d'évaluation de l'impact environnemental des projets publics et privés, prévu par la directive modifiée 85/337/CE, transposée par le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2003, introduisant un système d'évaluation préalable de certains projets publics et privés au stade de la *réalisation* de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, respectivement d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage.

4. La directive de 2001 prévoit une évaluation environnementale anticipée au stade de la *planification* de plans ou de programmes susceptibles de révéler des incidences notables sur l'environnement.

5. Sont notamment visés les plans et programmes pour un certain nombre de secteurs répertoriés aux annexes I et II de la directive 85/337/CE et les plans et programmes relatifs à des sites protégés conformément à la directive 92/43/CE dite „habitats“ concernant la conservation des habitats naturels et la faune et flore sauvages.

6. La directive 2001/42 prévoit un cadre minimal d'évaluation environnementale et fixe notamment les grands principes, à savoir les prescriptions procédurales minimales, tout en laissant aux Etats membres, en vertu du principe de subsidiarité, le soin de définir le détail des modalités d'exécution.

7. Le présent projet de loi procède à la transposition fidèle des principes prévus par la directive européenne.

8. L'article premier du projet de loi prévoit l'objet de la nouvelle législation qui consiste à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement par l'intégration, dans l'élaboration et l'adoption de plans et programmes, de considérations d'ordre environnemental en vue d'un développement durable.

A cet effet, le projet de loi soumet en principe tous les programmes et plans susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une procédure d'évaluation environnementale préalable.

9. Outre la reprise dans l'article 2 du projet de loi des définitions préconisées par la directive concernant les „plans et programmes“, „l'évaluation environnementale“ et le „rapport sur les incidences environnementales“, le projet de loi rajoute comme personnes, respectivement autorités de référence le „ministre“ ayant la protection de l'environnement dans ses attributions et le „maître de l'ouvrage“, pouvant notamment être une autorité au niveau national, régional ou local, qui prend l'initiative d'élaborer un plan ou programme au sens des dispositions légales en cause.

**Il convient de noter que le présent projet de loi ne s'applique qu'aux plans et programmes susceptibles d'avoir des répercussions sur l'environnement, émanant d'autorités publiques, les plans et programmes d'ordre privé n'étant pas visés. En l'occurrence, il s'agit de plans et programmes élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par la Chambre des Députés ou par le Gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.**

Se pose dans le cadre de cette énumération la question de savoir pourquoi le législateur luxembourgeois a choisi de ne pas reprendre du texte de la directive la définition relative à la notion de „public“.

En effet, la directive prévoit comme destinataire des informations relatives aux incidences environnementales le public pouvant être une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que, selon la législation ou la pratique nationale, les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes.

Cette omission est incompréhensible alors que l'article 7 du présent projet de loi se réfère expressément aux formalités d'information et de consultation du public.

Par ailleurs, le projet de loi fait référence explicite aux voies de recours au bénéfice des destinataires de la consultation, tout en réservant même une présomption d'intérêt à agir au profit des associations agréées en vertu de la législation relative aux établissements classés.

10. Le législateur luxembourgeois fait dans l'article 3 du projet de loi explicitement référence aux annexes de la directive censées faire partie intégrante de la législation projetée.

Il est par ailleurs précisé que ces annexes peuvent être modifiées, voire complétées le cas échéant par règlement grand-ducal.

11. Le champ d'application matériel du projet de loi renseigne 3 grandes catégories de plans et de programmes soumis à des régimes d'évaluation environnementale distincts (article 4 du projet de loi):

Par principe, tous les plans et programmes, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement sont soumis à une évaluation environnementale préalablement à leur adoption et à un stade précoce de leur élaboration.

#### **11.1. Evaluation environnementale obligatoire par secteur**

Sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale tous les plans et programmes élaborés pour les *secteurs* de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et les projets énumérés aux annexes I et II de la directive modifiée de 1985 (sites protégés) ainsi que ceux pouvant avoir une incidence sur les sites en vertu de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le projet de loi prévoit la possibilité de déterminer par règlement grand-ducal les plans et programmes concernés pour cette catégorie.

**La Chambre des employés privés accueille le principe en tant que tel d'une mesure d'exécution consistant à dresser une liste de plans et programmes soumis à une telle évaluation environnementale obligatoire, mais elle se demande si une démarche en ce sens est réellement indispensable**

pour la catégorie visée, alors que le texte législatif procède d'ores et déjà à une énumération explicite des secteurs concernés.

La liste envisagée dans le cadre d'un règlement grand-ducal ne saurait en tout état de cause être exhaustive et ne devrait partant prévoir que des exemples illustratifs de plans et programmes susceptibles de tomber sous le champ d'application de la procédure d'évaluation environnementale.

L'idée serait en l'occurrence de raisonner par présomption de soumission à la législation de protection en matière d'environnement de tous les plans et programmes d'une certaine envergure, susceptibles d'entraîner des incidences notables sur l'environnement qui sont projetés dans ces secteurs déterminés.

Le pouvoir d'appréciation de l'autorité initiant un tel plan ou programme est par ailleurs prévu au niveau des incidences environnementales et notamment en vertu des critères retenus permettant de déterminer leur ampleur probable.

## 11.2. Evaluation environnementale facultative par types de plans et de programmes

### – plans et programmes „mineurs“

Un pouvoir d'appréciation dans le chef du maître de l'ouvrage, le ministre de l'environnement étant entendu en son avis, quant à la nécessité d'une évaluation environnementale, est prévu pour les plans et programmes précités, lorsqu'ils déterminent l'utilisation de *petites zones locales* et lorsqu'il s'agit de *modifications mineures* de tels plans et programmes.

Dans tel cas de figure, il ne sera procédé à une évaluation environnementale que si ces plans et programmes sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

### – autres plans et programmes

Pour les plans et programmes, autres que ceux pour lesquels une évaluation environnementale est obligatoirement requise, qui fixent notamment le *cadre* de la mise en oeuvre ultérieure de projets déterminés, le maître de l'ouvrage, le ministre entendu en son avis, détermine s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Outre la possibilité de fixer via règlement grand-ducal une énumération explicite des plans et programmes concernés, le projet de loi prévoit qu'il sera procédé à un examen au cas par cas des plans et programmes en cause, et ce conformément aux critères retenus par l'annexe II de la directive, reprise telle quelle par le texte luxembourgeois.

**Pour ces catégories de plans et programmes, et notamment dans un souci de prévisibilité législative et de sécurité juridique, la Chambre des employés privés souscrit à la nécessité de fixer clairement une liste explicite de plans et programmes revêtant les caractéristiques susceptibles de permettre une dérogation au principe général que constitue une évaluation systématique en cas d'incidences notables sur l'environnement.**

Il conviendrait surtout d'explicitier les notions de „petites zones locales“, de „modifications mineures“ et de „plans et programmes cadres“.

En vertu de la maxime selon laquelle toutes les exceptions sont d'interprétation restrictive, les dérogations au système général de l'évaluation environnementale devraient précisément être étayées, ce qui permettrait par conséquent la délimitation du domaine pour lequel il existe une certaine marge de manoeuvre en termes d'appréciation subjective des incidences des plans et programmes en cause sur l'environnement.

## 11.3. Evaluation environnementale expressément exclue

Ne tombent pas sous l'application de la directive et partant du projet de loi luxembourgeois les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile et les plans et programmes financiers et budgétaires.

A cet égard, la Chambre des employés privés propose de prévoir davantage de précisions quant aux plans et programmes visés, en vue notamment d'éviter que cette catégorie de plans et programmes ne devienne en quelque sorte un „tiroir fourre-tout“, permettant leur soustraction au contrôle environnemental.

**Selon l'avis de la Chambre des employés privés, surtout les plans et programmes dits „financiers“ et „budgétaires“ suscitent sa préoccupation en vue d'obtenir davantage d'indications explicatives.**

12. L'article 5 du projet de loi reprend les obligations générales prévues par la directive, qu'impose l'évaluation environnementale pendant l'élaboration du plan ou du programme avant que celui-ci ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ou réglementaire.

Le paragraphe 2 de cet article précise que le régime protecteur constitue un système cadre comportant des exigences environnementales généralement applicables à toutes sortes de procédures relatives à l'élaboration de plans ou de programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Le projet de loi prévoit ainsi l'intégration, respectivement l'insertion de ces dispositions minimales dans toutes les procédures légales existantes, à moins que ces procédures ne prévoient déjà des mécanismes équivalents en matière de contrôle environnemental.

**Se pose ici la question de savoir selon quels critères seront retenues ces procédures dites équivalentes et s'il n'existe pas un certain risque de contrariété entre les dispositions légales en cause.**

**Ne serait-il pas préférable de prévoir en termes de régime général (tronc commun) l'application généralisée du mécanisme procédural protecteur du présent projet de loi comme base commune, et de ne maintenir des procédures différentes que lorsque celles-ci s'imposent en raison de considérations et exigences environnementales spécifiques?**

En cas de plans et programmes faisant partie d'un ensemble hiérarchisé, le projet de loi prévoit que l'évaluation environnementale peut être effectuée à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé.

**La CEP•L note que le législateur luxembourgeois a décidé de ne pas transposer à la lettre la corrélation explicite prévue par la directive entre les évaluations opérées à des niveaux hiérarchiques différents en vue notamment d'éviter un double emploi.**

Par rapport au texte de la directive européenne, le projet de loi rajoute l'attribution au maître de l'ouvrage de la charge de procéder à cette évaluation environnementale, tout en précisant qu'il en supporte également les frais.

13. L'article 6 du projet de loi, reprenant quasi textuellement les termes de la directive européenne, a trait au rapport sur les incidences environnementales.

Cet instrument doit être élaboré en vertu des dispositions arrêtées à l'annexe I et doit contenir les informations nécessaires à l'évaluation de l'impact des plans et programmes sur l'environnement.

En outre, le projet de loi luxembourgeois préconise expressément l'intervention personnelle soit décisionnelle, soit consultative du ministre de l'environnement en ce qui concerne l'ampleur et/ou le degré de précision des informations que doit contenir ledit rapport d'évaluation.

Par ailleurs, le projet de loi fait état de la consultation d'autres autorités nationales, investies de responsabilités environnementales spécifiques.

Les conditions et modalités d'information et de consultation du grand public, largement inspirées des dispositions procédurales préexistantes en matière de droit de l'environnement, sont prévues par l'article 7 du projet de loi.

Le public est ainsi destinataire du projet de plan ou de programme ainsi que du rapport sur les incidences environnementales.

La publicité s'opère par support électronique et insertion parallèle des informations pertinentes dans 4 journaux nationaux.

Le projet de loi prévoit aussi la consultation sur place du dossier entier auprès du maître de l'ouvrage ainsi que la possibilité de prévoir des réunions d'information.

Le public dispose du droit d'émettre ses observations et suggestions par écrit.

Simultanément à l'information du public, le ministre compétent en matière d'environnement ainsi que les autres autorités nationales ayant des responsabilités spécifiques obtiennent communication des informations incluses dans les projets de plans et de programmes et le rapport sur les incidences environnementales.

14. Conformément à la directive européenne, le projet de loi prévoit ensuite la procédure applicable si des plans ou programmes risquent d'avoir des répercussions environnementales sur un autre Etat membre.

Dans ce cas, le texte retient une procédure générale de consultation transfrontière sur base des documents transmis (copie du projet de plan ou de programme, copie du rapport sur les incidences environnementales).

Dans le cadre de relations bilatérales, il est veillé à ce que l'Etat membre concerné puisse émettre dans un délai raisonnable son avis quant aux incidences transfrontières probables des projets de plans ou de programmes et de proposer des mesures de réduction ou d'élimination de ces incidences. Le texte du projet de loi prévoit encore la communication à l'Etat membre concerné de la décision prise sur le projet de plan ou de programme.

15. Selon le projet de loi, la décision relative à l'adoption du plan ou du programme doit prendre en considération les différents éléments préparatoires, dont notamment le rapport sur les incidences environnementales, les observations et suggestions du public et les résultats des consultations transfrontières.

16. La décision d'adoption du plan ou du programme fera l'objet d'une publication conformément à l'article 10 du projet de loi, qui reprend les exigences minimales quant au contenu de la directive, tout en précisant les modalités pratiques de la publicité (support, délais).

**La CEP•L constate que le texte du projet n'énumère plus les autorités nationales investies de responsabilités environnementales spécifiques comme destinataires de la décision prise.**

La décision relative au plan ou programme arrêté doit contenir:

- le plan ou le programme adopté
- un exposé relatif
  - à l'intégration des considérations environnementales dans le plan ou le programme,
  - à l'élaboration du rapport d'incidences,
  - au résultat des consultations et à la motivation ayant conduit au choix du plan ou programme adopté,
  - aux autres solutions envisagées.
- les mesures de suivi (prévues à l'article 11).

17. Un suivi des incidences notables sur l'environnement relatives à la mise en œuvre des plans et des programmes doit être assuré d'un commun accord entre le maître de l'ouvrage et le ministre afin d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus en vue de pouvoir engager des actions correctives appropriées.

Le projet de loi prévoit qu'un règlement grand-ducal pourra fixer les modalités y relatives.

**La CEP•L attend les indications supplémentaires de ce règlement grand-ducal.**

**Se pose notamment la question de savoir, si le défaut d'accord commun entre le ministre et le maître de l'ouvrage est susceptible de générer la persistance de situations pour lesquelles aucun remède contre les nuisances environnementales ne saurait être recherché.**

**Au niveau des actions correctives appropriées, il conviendrait également de définir cette notion, de prévoir les modalités concrètes de mise en œuvre, de fixer le cas échéant les voies de recours, voire de prévoir au minimum des parallélismes par référence au processus décisionnel antérieur.**

18. Le projet de loi contient dans son article 12 le régime des voies de recours contre les décisions arrêtées en vertu de la présente législation.

Un recours en annulation devant le Tribunal administratif est ainsi ouvert contre les décisions relatives aux décisions déterminant après un examen au cas par cas la nécessité de procéder ou non à une évaluation environnementale et contre celles fixant l'étendue et la portée des informations contenues dans le rapport environnemental.

A noter que le projet de loi s'inspire des dispositions légales applicables aux établissements classés pour permettre au profit d'associations agréées un droit de recours en annulation sur base de leur intérêt personnel présumé.

19. Dans un souci de concertation et de coopération, un comité interministériel est mis en place dans le but d'assister le ministre de l'environnement dans la mise en oeuvre de la présente législation.

Un règlement grand-ducal fixera la composition et le fonctionnement de cet organisme.

20. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi est prévue pour le premier jour du mois suivant sa publication au Mémorial.

Elle s'applique aux plans et programmes en cours, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un projet de loi ou de règlement approuvé par le Gouvernement en Conseil, respectivement qui n'ont pas encore été adoptés par une autorité.

21. La Chambre des employés privés approuve le projet de loi, sous réserve des remarques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 3 juillet 2007

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

\*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(5.7.2007)

Par sa lettre du 4 juin 2007, Monsieur le Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi sous avis vise à transposer en droit national la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. L'objectif de cette directive consiste à prendre en considération les questions environnementales lors de l'élaboration et de l'adoption de plans et programmes qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets.

Cette directive complète la directive modifiée 85/337/CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle qu'elle a été transposée en droit national par le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

La directive 85/337/CE a établi un système d'évaluation préalable de l'impact environnemental pour les travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement. La directive 2001/42/CE étend ce régime en incluant également le stade de la planification au système d'évaluation environnementale.

Les plans et programmes qui sont exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives sont visés par la directive et doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'un rapport environnemental avant qu'ils ne soient soumis à la procédure législative.

La directive prévoit que les autorités chargées de l'environnement ainsi que le public doivent être consultés afin de garantir la transparence du processus décisionnel.

Une évaluation environnementale est requise pour les plans et programmes qui sont élaborés pour un certain nombre de secteurs déterminés à savoir les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural, de l'affectation des sols ainsi que pour les sites protégés en vertu de l'article 12 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Pour les plans et programmes qui visent d'autres secteurs que ceux énumérés ci-dessus, le maître d'ouvrage décide au cas par cas, avec l'avis du Ministre de l'Environnement, si une évaluation des incidences s'impose sur base de critères définis par la loi.

Au vu de la multitude de plans et de programmes concernés, le projet de loi sous avis prévoit que les procédures d'évaluation et de consultation prévues par la directive sont intégrées dans les procédures existantes ayant trait aux plans et programmes en question en vue d'éviter des doubles emplois et des allongements de procédure. Il est prévu qu'un règlement grand-ducal d'application peut établir la liste des plans et programmes visés par la loi. La Chambre des Métiers exige qu'un tel règlement soit rédigé afin d'assurer la transparence en la matière.

Le projet de loi ouvre la possibilité aux associations écologiques, d'introduire un recours en annulation d'une part pour les décisions relatives à un examen au cas par cas de plans et programmes qui ne sont pas obligatoirement soumis à une évaluation environnementale et d'autre part pour le contenu des informations qui doivent faire partie du rapport sur les incidences environnementales. La Chambre des Métiers se doit de constater qu'une telle disposition n'est pas prévue par la directive et exige à ce que les auteurs du projet de loi se tiennent à une transposition stricte des dispositions édictées par la directive d'après l'adage „toute la directive et rien que la directive“ revendiquée depuis toujours par la Chambre des Métiers.

Afin d'assurer la concertation et la coordination interdépartementales, le projet de loi instaure un comité interministériel qui assiste le Ministre de l'Environnement et dont la composition et le fonctionnement seront définis par règlement grand-ducal.

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve qu'il soit entièrement tenu compte des remarques formulées ci-dessus.

Luxembourg, le 5 juillet 2007

*Pour la Chambre des Métiers,*

*Le Directeur,*  
Paul ENSCH

*Le Président,*  
Roland KUHN

