

**N° 5731<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

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

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(13.11.2007)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat du 7 juin 2007, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que 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.

En date respectivement des 23 juillet, 1er août et 13 septembre 2007, le Conseil d'Etat s'est vu communiquer les avis de la Chambre des employés privés et de la Chambre des métiers, celui de la Chambre de travail et celui de la Chambre de commerce.

Alors que l'évaluation des incidences environnementales des plans et programmes visée par la loi en projet relèvera pour une part majeure de la responsabilité d'autorités étatiques, il ne fait pas de doute que la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales aura des répercussions financières sur le budget de l'Etat. Dans ces conditions, l'article 79 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat requiert l'élaboration d'une fiche financière qui fait pourtant défaut dans le dossier soumis au Conseil d'Etat.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Aux termes de l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet de transposer en droit national la directive 2001/42/CE précitée. En vertu de son article 13, cette dernière aurait dû être reprise avant le 21 juillet 2004 dans les législations des Etats membres de l'Union européenne, échéance se situant à presque trois ans avant que le Conseil d'Etat ne fût saisi du projet de loi censé en assurer la transposition.

La directive 2001/42/CE et partant aussi la loi en projet ont pour objectif d'établir un corps de règles sur la façon de procéder à l'évaluation de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Cette directive a servi de modèle au Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique environnementale, fait à Kiev (Ukraine), le 21 mai 2003, dont le projet de loi d'approbation (cf. doc. parl. No 5735) a également été soumis à l'avis du Conseil d'Etat et fait l'objet de sa part d'un avis adopté en date de ce jour.

Nombre de textes légaux et réglementaires en vigueur prévoient déjà à l'heure actuelle des critères d'évaluation de l'impact de la matière traitée sur l'environnement et la façon d'impliquer le public dans cette évaluation. Or, force est de constater qu'il n'y a guère de démarche concordante pour ce faire. Ainsi les lois et règlements grand-ducaux concernés prévoient des modalités particulières notamment pour la consultation du public.

Le Conseil d'Etat voudrait à cet égard citer en exemple la transposition de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement qui a entre-temps connu plusieurs actes de transposition, dont le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la loi du 11 mars 2007 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires ou encore le projet de règlement grand-ducal fixant le contenu, les conditions et les modalités de réalisation de l'étude d'impact prévue en matière de remembrement des biens ruraux que le Conseil d'Etat a avisé le 24 avril 2007. Tout en notant que certains des domaines couverts par ladite directive attendent, le cas échéant, encore leur propre texte de transposition, le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait critiqué cette approche désordonnée, longue à être mise en œuvre, confrontant les autorités étatiques et locales à un exercice périlleux d'application de la bonne procédure en vue de procéder à l'évaluation environnementale prescrite par le droit communautaire ou national, et plaçant les particuliers devant des difficultés inutiles quant à la connaissance de leurs droits effectifs et de leurs possibilités d'intervention concrètes dans telle procédure de consultation donnée.

Il est à craindre que le projet de loi sous examen, dont le mode d'évaluation environnementale et les procédures de consultation du public viennent s'ajouter au taillis légal, ne complique encore davantage la situation décrite. En effet, il faut déplorer que les auteurs du projet de loi se soient limités à une transcription quasi textuelle des dispositions de la directive sans se soucier des incidences du projet de loi sous examen sur les dispositions légales et réglementaires spéciales, existant à l'heure actuelle déjà en matière d'évaluation environnementale.

Dans une approche légistique idéale, il y aurait avantage à déterminer un mode d'évaluation environnementale et une procédure de consultation du public comme régime de droit commun. A cet égard, tant la directive 2001/42/CE à transposer que la Convention d'Aarhus<sup>1</sup> et la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public en matière d'environnement pourraient servir de référence. Cette approche permettrait d'élaguer les textes légaux et réglementaires ayant cours et de remplacer les dispositions divergentes traitant plus spécifiquement de l'évaluation environnementale et de la consultation du public au bénéfice d'une approche uniforme, nonobstant la possibilité de prévoir des exceptions isolées qui se justifieraient éventuellement dans un cas ou dans un autre. Il en résulterait un allègement certain au profit de l'ensemble des parties concernées – autorités publiques, professionnels spécialisés en matière d'évaluation environnementale, opérateurs économiques, particuliers et instances judiciaires.

Les auteurs du projet de loi ont opté pour une solution de facilité en ne touchant pas aux procédures d'évaluation environnementale et de consultation du public en vigueur, mais en complétant simplement le florilège légal en place par l'ajout des nouvelles dispositions en projet.

Par ailleurs, dans la mesure où la législation en vigueur sur l'adoption de plans ou programmes visés par la directive prévoit déjà à l'heure actuelle des procédures d'évaluation et de consultation, les dispositions en projet primeront les procédures en question, à moins que celles-ci ne comportent des exigences au moins équivalentes à celles de la directive. La démarche rappelle dès lors en quelque sorte celle adoptée en matière de procédure administrative non contentieuse dont les règles s'appliquent à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré (cf. article 4 de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse). Au regard de cette disposition, il appartient au juge d'apprécier, de cas en cas, si le droit commun est applicable ou s'il existe des règles particulières et, dans la seconde hypothèse, si les règles particulières comportent pour l'administré des garanties au moins équivalentes à celles découlant du droit commun. L'appréciation de l'équivalence entre les garanties inhérentes aux procédures existantes et les exigences légales nouvelles donnera lieu dans le contexte sous examen à un nouveau contentieux potentiel que la mise en concordance des textes légaux permettrait d'éviter.

Enfin, le Conseil d'Etat constate que la directive 2001/42/CE étend le domaine d'application des études d'évaluation environnementale et de la consultation du public inhérente aux modalités d'exécution de ces études, en ce qu'est visée aussi et surtout l'évaluation de plans et programmes. C'est dire

<sup>1</sup> approuvée par la loi du 31 juillet 2005 portant approbation de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998 (Mém. A 148 du 9 septembre 2005, page 2568).

que l'évaluation prévue est censée intervenir à un stade bien plus précoce que celui où une évaluation s'impose en relation avec des projets concrets dans les secteurs visés par exemple par la directive 85/337/CEE précitée ou encore par la directive 92/43/CE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. A cet égard et nonobstant la préférence que le Conseil d'Etat donne à une approche alignant les différentes modalités et procédures légales d'évaluation ayant cours dans le domaine de l'environnement, la directive 2001/42/CE constitue une plus-value effective par rapport à l'existant en instaurant, comme le relève à juste titre l'exposé des motifs, un régime complémentaire qui instaure au stade de la planification déjà un système d'évaluation environnementale.

Le Conseil d'Etat est pourtant à se demander si l'intégralité des travaux d'évaluation environnementale effectués dans le cadre de l'évaluation relative à la planification doivent être réalisés une deuxième fois au moment de passer au stade de la mise en œuvre des projets concrets programmés, même si les résultats des études et essais à prévoir lors de cette deuxième étape sont déjà disponibles grâce à l'évaluation effectuée dans le cadre de la planification. Il se sent conforté dans ces interrogations au regard du considérant (9) du préambule de la directive qui retient qu'„en vue d'éviter les évaluations faisant double emploi, les Etats membres devraient tenir compte, le cas échéant, du fait que les évaluations seront effectuées à différents niveaux d'un ensemble hiérarchisé de plans et de programmes“.

Etant donné qu'en pratique, la ligne de démarcation entre plans, programmes et projets est parfois difficile à tracer, il aurait été indiqué de profiter du cadre du projet de loi sous avis pour apporter les réponses utiles à ces questions.

Une autre critique tient à la forme de transposition retenue qui reprend de façon quasiment textuelle la terminologie communautaire plutôt que d'assurer l'insertion des exigences communautaires de façon effective dans le tissu légal existant. En effet, au lieu de copier fidèlement les dispositions de la directive, il aurait été plus utile de transcrire les exigences en question dans des règles qui tiendraient spécifiquement compte du cadre légal propre à notre pays. Cette façon des auteurs du projet de loi de transposer la directive surprend au regard des considérations de l'exposé des motifs selon lesquelles „La directive 2001/42/CE définit un cadre minimal d'évaluation environnementale qui fixe les grands principes régissant le système d'évaluation environnementale en laissant aux Etats membres la tâche de définir les modalités eu égard au principe de subsidiarité. La directive 2001/42/CE revêt un caractère procédural et ses prescriptions devraient être intégrées soit dans les procédures existant dans les Etats membres, soit dans des procédures établies spécifiquement; en vue d'éviter les évaluations faisant double emploi, les Etats membres devraient tenir compte, le cas échéant, du fait que les évaluations seront effectuées à différents niveaux d'un ensemble hiérarchisé de plans et de programmes.“

Tout en notant que le passage cité de l'exposé des motifs reprend l'idée du considérant (9) du préambule de la directive, on aurait, suite au constat qui précède, pu s'attendre à une démarche des auteurs du projet de loi fondée sur une intégration des exigences de la directive dans les procédures existantes au niveau national.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'il aurait une nette préférence pour l'abandon des intitulés dont sont munis les articles, ces intitulés n'ayant en effet aucune valeur normative.

### *Article 1er*

Quoique reprises presque textuellement de l'article 1er de la directive à transposer, les dispositions de l'article sous examen se limitent, tout comme l'article 1er de la directive, à énoncer les objectifs de la loi en projet en ne faisant que paraphraser les éléments introductifs de l'exposé des motifs.

Sauf à refuser de reconnaître au texte de l'article 1er toute valeur normative, le Conseil d'Etat rappelle que les objectifs d'un texte de loi définis en termes qualitatifs ou généraux laissent trop de place à l'interprétation et sont source de conflits et de mises en cause des décisions des autorités publiques chargées de les appliquer. Il lui semble à cet égard indiqué de citer une nouvelle fois le Conseil d'Etat français qui, dans les considérations générales de son rapport public 1991, avait mis en

garde contre „la dégradation de la norme“ en se référant à une circulaire française de 1983 qui avait déjà à l'époque rappelé aux ministres et aux administrations qu'il „faut éviter d'introduire dans les projets des dispositions sans contenu normatif, généralement consacrées à des déclarations de principe ou à la présentation de la philosophie du texte. En effet, les lois ont pour objet d'autoriser, d'ordonner, d'interdire, de créer des droits et des obligations. Non seulement l'énoncé de principes généraux alourdit le débat, mais, une fois adopté, il peut créer des difficultés juridiques; la portée de ces principes reste incertaine pour le juge chargé d'interpréter la loi ou pour l'autorité réglementaire chargée d'élaborer les décrets d'application“.<sup>2</sup>

Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de supprimer l'article 1er.

#### *Article 2 (1er selon le Conseil d'Etat)*

Cet article comporte les définitions des principales notions utilisées dans les articles consécutifs. Les définitions sont reprises pour partie de la directive, et le relevé est complété par la définition des deux notions de „ministre“ et de „maître de l'ouvrage“.

Le commentaire des articles reste muet sur les raisons qui ont incité les auteurs du projet de loi à omettre la définition communautaire de la notion „le public“. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de reprendre également cette dernière définition.

Quant à la définition des „plans et programmes“, le libellé prévu constitue une copie conforme de la définition communautaire. Toutefois, le Conseil d'Etat est à se demander quelles pourraient être les autorités régionales compétentes pour élaborer, voire adopter ces plans ou programmes. En effet, la structure institutionnelle du pays ne comporte selon la Constitution que le pouvoir étatique et les autorités communales. Le Conseil d'Etat propose par conséquent de se limiter à la mention des instances légalement investies d'un pouvoir susceptible de jouer en la matière. Par ailleurs, il n'existe pas non plus de dispositions en dehors des dispositions législatives et réglementaires qui seraient susceptibles d'exiger l'élaboration voire l'adoption de plans ou de programmes, de sorte que le deuxième tiret de la définition doit se borner à évoquer seulement les dispositions législatives et réglementaires.<sup>3</sup>

Le Conseil d'Etat propose de renoncer à la définition du terme „ministre“. En lieu et place de cette définition, il convient à l'article 4, paragraphe 3 (article 2, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat), premier endroit où il en est question, de libeller comme suit le texte: „... le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, ci-après dénommé „le ministre“, ...“.

Enfin en ce qui concerne le „maître de l'ouvrage“, cette notion est couramment utilisée pour désigner celui pour compte duquel des travaux déterminés sont réalisés (cf. Le Petit Robert, édition 2007). Son emploi est dès lors mal à sa place dans le contexte sous examen, où le maître de l'ouvrage serait, selon les auteurs, l'instance administrative chargée de l'élaboration d'un plan ou programme légalement requis. Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme par une notion reflétant mieux la fonction d'„autorité responsable du plan ou programme“.

#### *Article 3*

Cet article renvoie à deux annexes que les auteurs prévoient de joindre au projet de loi.

Même si la façon de procéder retenue est directement inspirée par la structure de la directive, le Conseil d'Etat propose d'intégrer l'annexe I dans l'article 6 et l'annexe II sous forme d'un nouvel article 3 (selon la numérotation du Conseil d'Etat) qui reprendra tant le paragraphe 6 de l'article 4 du projet gouvernemental que ladite annexe II.

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 3 sous examen prévoit la possibilité de modifier le contenu desdites annexes par voie de règlement grand-ducal. Cette manière de faire permettrait de changer la portée d'éléments essentiels du dispositif de la loi en projet repris aux articles 4 et 6 du projet gouvernemental, modifications qui seraient en outre susceptibles d'avoir des incidences sur d'autres articles du projet de loi sous avis voire sur d'autres dispositions légales en vigueur. Dans la mesure où le Conseil d'Etat ne serait pas suivi quant à sa proposition d'insérer le contenu des annexes

<sup>2</sup> cf. Avis du Conseil d'Etat du 3 mai 2005 relatif au projet de loi portant modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et aux propositions de loi No 5438 et No 5441 – doc. parl. Nos 5549<sup>2</sup>/5438<sup>1</sup>/5444<sup>1</sup> (La documentation française, No 43, Conseil d'Etat, Rapport public 1991, pp. 32 et 33).

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à la référence que le commentaire relatif à l'article 10 fait au statut légal des plans et programmes.

dans le dispositif même du projet de loi, il devrait formellement s'opposer à cette approche qui permettrait en effet de changer la portée d'une loi par la voie d'un règlement grand-ducal. Par voie de conséquence, il y a lieu de supprimer le deuxième alinéa de l'article 3.

Dans ces conditions, l'article 3 devient sans objet et il y a lieu d'en faire abstraction.

*Article 4 (2 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat note que les auteurs ont opté pour une transposition très fidèle des dispositions communautaires. Pourtant, le recours à des notions vagues, reprises textuellement de la directive, exige à chaque application une interprétation nécessairement difficile, risquant de varier selon les acteurs en présence. Cette critique se retrouve d'ailleurs aussi dans l'avis de la Chambre de travail qui note que „Le texte utilise abondamment des adjectifs et des adverbes qualitatifs qui lui confèrent un certain flou“.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de préciser les notions telles que „incidences notables sur l'environnement“ au paragraphe 1er ou „petites zones au niveau local“ et „modifications mineures des plans et programmes“ au paragraphe 3.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit le paragraphe 1er:

„1. Les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 sont soumis préalablement à leur adoption à une évaluation environnementale.“

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation.

Il convient, au regard de la terminologie retenue par les auteurs du projet dont le Conseil d'Etat a critiqué le caractère vague et trop général, de libeller comme suit le paragraphe 3:

„3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de zones au niveau local et les modifications à apporter à des plans ou programmes qui ont préalablement fait l'objet d'une évaluation environnementale ne doivent pas être soumis à une telle évaluation, à condition que l'autorité responsable de l'élaboration d'un tel plan ou programme ait, suite à l'avis du ministre, constaté que ce plan ou programme n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.“

Conformément à la directive, l'intervention du ministre de l'Environnement n'a qu'un caractère consultatif permettant d'orienter l'autorité responsable de l'élaboration du plan ou programme visé qui est dès lors seule à statuer sur l'existence ou non d'incidences notables sur l'environnement.

Et, c'est donc finalement l'autorité responsable du plan ou programme qui décide s'il sera ou non procédé à une étude d'évaluation environnementale dans les hypothèses prévues par le paragraphe 3.

Quant aux paragraphes 4 et 5, le Conseil d'Etat n'est pas persuadé que les auteurs aient fait le bon choix en désignant l'autorité responsable de l'élaboration pour décider si un plan ou programme ne relevant pas des secteurs visés au paragraphe 2 doit faire l'objet d'une évaluation en raison de ses incidences notables sur l'environnement. En effet, malgré l'avis obligatoire du ministre, cette autorité aura tendance à minimiser ces incidences pour éviter une étape procédurale qui risquera d'être lente et complexe et de freiner ainsi „inutilement“ l'aboutissement de l'adoption du plan ou programme. Il donne dès lors la préférence à une solution où un règlement grand-ducal énumérera l'ensemble des plans et programmes qui se situent en dehors des secteurs visés au paragraphe 2 et qui sont néanmoins susceptibles de faire à titre obligatoire l'objet d'une évaluation à cause de leurs incidences notables sur l'environnement.

Ce règlement grand-ducal pourra en outre servir pour fixer les critères destinés à cerner la portée des notions de „zones au niveau local“ et de „modifications visées par le paragraphe 3“.

Le paragraphe 4 se lira dès lors comme suit:

„4. Un règlement grand-ducal énumère les plans et programmes qui, sans être visés par le paragraphe 2, sont soumis à l'évaluation prévue au paragraphe 1er à cause de leurs incidences notables sur l'environnement.

Ce règlement grand-ducal détermine en outre les critères auxquels répondent les zones au niveau local et les modifications des plans et programmes visées au paragraphe 3.

Ce règlement grand-ducal prend dûment en compte les critères de l'article 3.“

Le paragraphe 5 en deviendra sans objet.

Dans la mesure où la transposition du paragraphe 4 de l'article 3 de la directive se fera par la voie d'un règlement grand-ducal, l'information du public exigée par la directive au sujet des plans et programmes soumis à évaluation environnementale qui y est visée sera correctement faite par la publication au Mémorial dudit règlement grand-ducal.

En ce qui concerne le paragraphe 6, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations ci-après visant l'introduction d'un article 3 nouveau.

Quant aux plans et programmes que le pouvoir exécutif aura décidé de ne pas assujettir à cette évaluation, il échet de prévoir une information spécifique du public qui pourra prendre la forme retenue au paragraphe 7 (5 selon le Conseil d'Etat) à libeller comme suit:

„5. Les motifs de ne pas soumettre à une évaluation environnementale un plan ou programme qui n'est pas visé par le paragraphe 2 sont publiés sur support électronique ainsi que par extraits dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Luxembourg.“

Quant au paragraphe 8 de l'article sous examen, il reprend fidèlement le texte du paragraphe 8 de l'article 3 de la directive. Tout en renvoyant à l'avis de la Chambre des employés privés, le Conseil d'Etat estime qu'il serait utile de cerner la portée de ce paragraphe 8, en disposant par exemple qu'un règlement grand-ducal déterminera les plans et programmes visés.

Les auteurs du projet gouvernemental restent muets sur les raisons qui les ont amenés à ne pas reprendre le paragraphe 9 de l'article 3 de la directive. Pour des raisons évidentes de conformité avec les exigences communautaires, il faudrait également reprendre les dispositions de ce paragraphe en vue d'aligner le champ d'application de la loi sur celui de la directive, dans l'hypothèse où la loi en projet entrerait encore en vigueur avant le 1er janvier 2008, échéance de la période de programmation 2000-2007 en cours, prévue par le règlement (CE) 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.

#### *Article 3 (nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Conformément aux propositions ci-avant, le Conseil d'Etat suggère de regrouper dans un nouvel article (qui sera l'article 3 selon le Conseil d'Etat) les dispositions du paragraphe 6 de l'article 4 et de l'annexe II du projet gouvernemental.

Il échet encore de remplacer les chiffres arabes utilisés dans le cadre de la subdivision du sixième tiret du deuxième alinéa de l'annexe par des lettres a), b), c) pour éviter toute confusion avec la numérotation de la subdivision de certains articles en paragraphes.

Ce nouvel article 3 pourra se lire comme suit:

#### **„Art. 3.– Critères déterminant les incidences sur l'environnement**

L'ampleur des incidences d'un plan ou programme sur l'environnement est déterminée sur base des critères suivants.

Les caractéristiques des plans et programmes comportent notamment:

- la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources,
- la mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé,
- l'adéquation entre le plan ou le programme et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment de promouvoir un développement durable,
- les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme,
- l'adéquation entre le plan ou le programme et la mise en œuvre de la législation communautaire relative à l'environnement (par exemple les plans et programmes touchant à la gestion des déchets et à la protection de l'eau).

Les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée concernent notamment:

- la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
- le caractère cumulatif des incidences,

- la nature transfrontalière des incidences,
- les risques pour la santé humaine ou pour l’environnement (à cause d’accidents, par exemple),
- la magnitude et l’étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d’être touchée),
- la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d’être touchée, en raison:
  - a) de caractéristiques naturelles ou d’un patrimoine culturel particuliers,
  - b) d’un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites,
  - c) de l’exploitation intensive des sols,
- les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d’un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international.“

*Article 5 (4 selon le Conseil d’Etat)*

L’article 5 a trait aux obligations générales à respecter en vue des évaluations environnementales de plans ou de programmes prévues par l’article 4 de la directive.

Les auteurs du projet de loi se limitent à reprendre les principes communautaires formulés dans des termes très généraux qui laissent une place indue à l’interprétation au niveau de leur application concrète aux procédures en place sur le plan national.

Si le contenu du paragraphe 1er n’est pas visé par cette critique, le Conseil d’Etat tient par contre à renvoyer pour ce qui est du paragraphe 2 aux observations formulées dans le cadre des considérations générales qui précèdent et notamment à l’approche qu’il a préconisée pour mettre en place un régime coordonné des dispositions légales ayant trait à l’évaluation de plans, programmes ou projets susceptibles d’avoir une incidence notable sur l’environnement.

Le paragraphe 3, qui constitue aussi une copie quasiment conforme des dispositions communautaires, n’est pas fait pour atténuer les appréhensions ci-avant. Le Conseil d’Etat note d’abord que le projet gouvernemental fait du principe de l’article 4, paragraphe 3 de la directive („l’évaluation ... sera effectuée ... à différents niveaux de l’ensemble hiérarchisé“) une faculté („l’évaluation environnementale peut être effectuée à différents niveaux de l’ensemble hiérarchisé“). Le commentaire des articles reste muet sur les raisons de cette divergence qui n’est manifestement pas admissible pour des raisons de concordance de l’acte de transposition avec la règle communautaire. Ensuite, les auteurs du projet omettent d’expliquer dans quelles conditions et selon quelles modalités le paragraphe 3 pourra trouver application, l’ensemble hiérarchisé de plans et programmes n’étant nulle part défini. En outre, le Conseil d’Etat revient à la question de savoir dans quelle mesure des évaluations environnementales effectuées dans le cadre de la procédure à mettre en œuvre pour un plan ou programme gardent leur valeur dans le cadre de celle prescrite pour un projet spécifique et vice-versa.

Quant au paragraphe 4, il confirme la nécessité de l’élaboration d’une fiche financière conformément à la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat.

Enfin, le Conseil d’Etat rappelle son observation au sujet de l’utilisation impropre du terme „maître de l’ouvrage“ dans le cadre du projet de loi sous examen. Il renvoie à ce sujet à son observation afférente relative à l’article 2 (1er selon le Conseil d’Etat) du projet de loi.

*Article 6 (articles 5 et 6 selon le Conseil d’Etat)*

Le Conseil d’Etat partage les prises de position critiques de plusieurs des chambres professionnelles consultées en ce qui concerne l’imprécision de certains des termes employés.

Nonobstant le fait que le texte en question s’aligne étroitement sur le libellé de la directive, le choix d’une terminologie vague n’est pas acceptable dans un texte normatif. Le propre de la directive est de lier les Etats membres quant au résultat à atteindre et de laisser aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Si la directive a dès lors recours à des termes généraux pour indiquer les voies à retenir en vue d’atteindre le résultat imposé, les autorités nationales en charge de la transposition ne peuvent pas à leur tour se limiter sur ce point à copier simplement le libellé communautaire, au risque de confronter les administrés et les instances chargées de l’application pratique à des dispositions sujettes à des interprétations divergentes de cas en cas et dès lors sources de conflits juridiques potentiels.

Aussi le Conseil d'Etat se doit-il d'insister pour qu'il soit procédé à une révision de la terminologie retenue, alors que la sécurité juridique exige qu'en particulier les termes „solutions de substitution raisonnables“ au paragraphe 1er, „informations qui peuvent être raisonnablement exigées“ au paragraphe 2, „renseignements utiles“, „de manière notable“, „toute incidence négative notable“ à l'annexe I, lettres c), f) et g) soient précisés.

Le paragraphe 4 comporte une transposition du paragraphe 4 de l'article 5 de la directive qui pourra, le cas échéant, s'avérer incorrecte. En effet, le libellé prévoit une intervention du ministre de l'Environnement dans la mise au point du rapport d'évaluation avec un pouvoir qui est „selon le cas“ décisionnel ou consultatif. Selon la directive, cette intervention devrait *a priori* avoir un caractère consultatif. Dans l'hypothèse où le texte ne prévoira qu'une intervention purement consultative du ministre de l'Environnement, le libellé retenu comporte un degré de précision suffisante. Dans la mesure où ledit ministre aurait par contre la possibilité d'imposer ses vues quant au contenu du rapport, il faudrait déterminer dans quelles hypothèses et sous quelles conditions ce pouvoir décisionnel est donné. S'agirait-il d'un pouvoir de vérification du rapport quant aux exigences de l'annexe I ou le ministre fixerait-il d'emblée les éléments à reprendre dans ce rapport? En tout état de cause, la formule octroyant audit ministre „selon le cas“ un pouvoir de décision ou une simple prérogative d'être consulté est inappropriée dans un texte normatif. Le Conseil d'Etat demande dès lors que le libellé du paragraphe 4 soit revu.

Il insiste en outre pour que le texte soit précisé sur la question de savoir qui sont les „autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement“. Alors que leur consultation est obligatoire selon le texte sous examen, l'omission d'une seule autorité constituera une non-conformité de la procédure susceptible d'une annulation de celle-ci par les juridictions. La précision défailante du libellé est d'autant plus difficile à comprendre que l'article 10 du projet gouvernemental transposant une autre disposition de la directive, qui renvoie aussi aux autorités de l'article 6, paragraphe 3 („autorités à consulter, parce que susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et programmes“), ne mentionne à ce sujet que le seul ministre de l'Environnement.

Enfin, le Conseil d'Etat suggère de reprendre le contenu de l'annexe I à laquelle renvoie l'article 6 parmi les articles du projet de loi. Il propose à cet égard de scinder l'article 6 sous examen en deux articles distincts, le premier (numéroté article 5 selon le Conseil d'Etat) comportant le paragraphe 1er ainsi que l'annexe II, le second (numéroté article 6) le contenu remanié selon les observations qui précèdent des paragraphes 2 à 4.

Quant au contenu de l'annexe I à reprendre dans le cadre du nouvel article 6 et hormis les observations faites ci-avant à l'endroit des lettres c), f) et g), la référence aux „objectifs de la protection de l'environnement établis au niveau des Etats membres“ apparaît comme exorbitante dans le cadre de la transposition de ces exigences à la situation spécifique du Luxembourg. Ne suffit-il pas de mentionner seulement les objectifs de protection environnementale applicables au Luxembourg et, le cas échéant, dans les régions frontalières de nos pays limitrophes? Le libellé de la lettre f) pose à son tour des problèmes d'ordre grammatical et la note en bas de page ne fait que reproduire une partie du contenu de cette lettre. Le Conseil d'Etat propose d'écrire, tout en faisant abstraction de la note en bas de page:

- „f) les effets notables probables sur l'environnement incluant les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, et comprenant les thèmes de la diversité biologique, de la population, de la santé humaine, de la faune, de la flore, des sols, des eaux, de l'air, des facteurs climatiques, des biens matériels, du patrimoine culturel, architectural et archéologique, des paysages et des interactions entre ces facteurs;“.

#### Article 7

Conformément à la directive 2001/42/CE, la consultation prévue s'adresse tant au public qu'aux autorités qui ont des responsabilités spécifiques en matière d'environnement, dont le ministre en charge de ce ressort.

Selon le commentaire des articles, la procédure de consultation du public s'inspire de dispositions analogues de la législation sur la protection de l'environnement, sans préciser quels sont les textes de référence visés.

L'analogie entre les dispositions projetées et les publications prescrites par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés semble cependant évidente, surtout en ce qui concerne le



recours à des publications dans la presse écrite pour informer le public de l'existence de plans ou de programmes, dans le premier cas, et de projets d'établissements industriels, commerciaux ou artisanaux soumis à autorisation, dans l'autre.

Quant au principe, la procédure prévue ne donne pas lieu à objection. Le Conseil d'Etat se demande toutefois quelle pourra être la plus-value d'une publicité sur support informatique si le public n'en est pas averti autrement et si le contenu de la publicité n'en est pas précisé par ailleurs. S'agit-il seulement de l'annonce de la présentation du plan ou programme et du rapport d'évaluation environnementale afférent à un endroit déterminé, ou le dossier est-il publié dans son intégralité permettant à l'administré de se prononcer en articulant ses observations par la voie électronique?

Le ministre de l'Environnement ainsi que les autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement sont-elles informées des interventions recueillies auprès du public avant de rendre leur propre avis? Ne faudrait-il pas prévoir une prolongation du délai d'ouverture du dossier pendant lequel les intéressés devraient sous peine de forclusion présenter leurs observations, plutôt qu'évoquer dans des termes vagues que ces observations „sont à rendre avant que le plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative ou réglementaire“? Y a-t-il des plans ou programmes tombant sous le champ d'application de la loi en projet sans devoir faire l'objet d'une adoption législative ou réglementaire?

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat ne saurait s'accommoder de la formule voulant que le ministre en charge de l'Environnement ainsi que les „autres autorités“ visées soient saisis pour information du dossier. Hormis le rappel que tant le terme „maître de l'ouvrage“ employé au paragraphe 1er que la notion „autres autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement“ sont à remplacer, le Conseil d'Etat estime qu'il ne suffit pas d'accorder aux instances mentionnées un droit à l'information conditionnel („le cas échéant“) sans mettre cette information en relation avec leur prérogative d'être consultées et sans préciser le contenu de cette information et le moment où elle doit être communiquée.

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs du projet gouvernemental de remettre sur le métier le contenu de l'article sous examen en vue de trouver les réponses appropriées aux interrogations ci-avant.

#### *Article 8*

Cet article a trait à l'implication des autorités des pays voisins dans la procédure de consultation prévue dans le cadre de l'évaluation environnementale d'un plan ou programme.

Il devrait de même tenir compte de la situation où le Gouvernement est informé par les autorités d'un de nos pays voisins qu'un plan ou programme élaboré par leurs soins a des incidences notables sur l'environnement au Luxembourg ou qu'en raison de telles incidences d'un plan ou programme étranger, le Gouvernement prend lui-même l'initiative de réclamer auprès des autorités d'un pays voisin l'implication du Grand-Duché dans l'étude d'évaluation concernant ce plan ou programme. Le paragraphe 1er mérite d'être complété dans ce sens.

Par ailleurs se pose la question de la détermination de l'autorité luxembourgeoise compétente pour prendre l'initiative de communiquer le dossier aux autorités d'un pays voisin. S'agit-il de l'autorité (étatique ou communale) responsable de l'élaboration du plan ou programme concerné ou cette initiative revient-elle au ministre en charge de l'Environnement? Qu'en est-il d'une éventuelle concertation préalable des autorités luxembourgeoises impliquées avant la transmission de la demande?

Qui sera, dans l'hypothèse inverse, compétent respectivement pour prendre l'initiative de demander la transmission du dossier étranger ou pour assurer le suivi d'un dossier communiqué? En outre, il faudrait en ce qui concerne l'organisation de ce suivi renvoyer au moins aux modalités procédurales de la consultation du public prévue à l'article 7.

L'obligation énoncée au premier tiret du paragraphe 2 ne relève de la compétence des autorités luxembourgeoises que dans l'hypothèse où un dossier étranger leur a été communiqué en raison de ses incidences environnementales dans notre pays. Par contre, les autorités luxembourgeoises ne sauraient garantir que, dans l'hypothèse inverse, l'ensemble des autorités concernées et le public d'un autre pays seront avertis conformément aux exigences de la directive une fois que la communication a été faite. Le texte en question mérite d'être adapté en conséquence.

Le Conseil d'Etat estime indiqué qu'au paragraphe 3 le mode de mise en œuvre des mesures convenues avec les autorités étrangères à la suite des consultations prévues soit réglé, pour autant que ces

mesures soient censées être prises par une autorité luxembourgeoise ou avoir des effets sur notre territoire national.

Enfin, sur le plan rédactionnel, il faut répéter au paragraphe 1er l'adjectif „autre“ devant la deuxième mention d'un „Etat membre“.

#### *Article 9*

Cet article est censé assurer la transposition de l'article 8 de la directive.

Les auteurs du projet reprennent sans autre précision le libellé communautaire voulant que les avis exprimés (y compris les observations résultant de la consultation du public) soient pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné. Le Conseil d'Etat note qu'à cet égard le texte sous examen se différencie des dispositions valant par exemple en matière d'adoption des plans d'occupation du sol où l'article 13 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire retient que le Gouvernement tient compte des avis et observations rassemblés en cours de procédure s'il les considère comme compatibles avec les buts poursuivis par le plan.

Par ailleurs, il y aura lieu d'adapter la numérotation de l'article 6 auquel il est renvoyé s'il est tenu compte des observations ci-avant du Conseil d'Etat.

#### *Article 10*

L'article 9 de la directive impose aux Etats membres de veiller à l'information tant du public que des autorités „visées à l'article 6, paragraphe 3“ (c'est-à-dire les „autorités devant être consultées, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement“). Cette information doit en outre être assurée à l'égard des autres Etats membres si leur environnement est susceptible de subir des incidences notables sous l'effet d'un plan ou programme déterminé. L'article 9 de la directive fixe en plus la portée de cette information.

L'article 10 sous examen précise fidèlement le contenu de l'information, tel que prévu par la directive, mais omet de mentionner sous quelle forme cette information est communiquée aux autorités concernées. Il convient de compléter les dispositions sous avis par la précision en question.

L'obligation d'informer le public semble être couverte à suffisance par le second alinéa de l'article 10 dans le deuxième cas.

Le Conseil d'Etat note encore que dans le contexte de l'article 10 sous examen, les prédites autorités semblent se limiter au seul ministre de l'Environnement. Il se demande si cette interprétation prévaut aussi lorsqu'il est question desdites autorités dans d'autres articles. Dans la mesure où seul le ministre de l'Environnement serait visé comme constituant aux termes du texte de transposition luxembourgeois les „autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement“, il conviendrait de donner à ce terme une portée identique dans l'ensemble des articles évoquant lesdites autorités.

Par ailleurs, il semble superfétatoire, au regard des considérations qui précèdent, d'évoquer une fois de plus „tout Etat membre consulté“ comme susceptible d'être informé du plan ou programme adopté, alors que cette exigence est couverte par le paragraphe 2, deuxième tiret de l'article 8.

Par analogie à l'article 7, le Conseil d'Etat propose de parler au deuxième alinéa de „quotidiens“ plutôt que de „journaux“.

Au troisième alinéa, la numérotation des articles auxquels il est renvoyé devra éventuellement être adaptée.

#### *Article 11*

Le partage des responsabilités pour assurer le suivi des incidences environnementales qui résultent de l'évaluation entre les autorités en charge de l'élaboration d'un plan ou programme et le ministre de l'Environnement risquera de poser problème. Quand faudra-t-il le commun accord entre les deux instances et quand l'autorité en charge du plan ou programme sera-t-elle seule responsable de ce suivi („Un suivi ... est assuré par le maître de l'ouvrage d'un commun accord, le cas échéant, avec le ministre, ... „)?

En vue d'y répondre, le Conseil d'Etat propose de supprimer le caractère facultatif de la disposition figurant au paragraphe 2 et d'écrire:

„2. Les modalités relatives au suivi visé au paragraphe 1er sont fixées par règlement grand-ducal.

Ce règlement grand-ducal détermine en outre dans quelles conditions le ministre peut prendre l'initiative de cette identification ou l'engagement des actions correctrices précitées.“

Le nouveau libellé du paragraphe 2 permettra en outre de simplifier le texte du paragraphe 1er qui pourra être libellé comme suit:

„1. Afin d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus résultant de la mise en œuvre d'un plan ou programme et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'elle juge appropriées, l'autorité responsable de la mise en œuvre assure le suivi des incidences imprévues éventuelles sur l'environnement du plan ou programme concerné.“

*Article 12*

Comme ne faisant que reproduire le droit commun, les dispositions des deux premiers alinéas sont superfétatoires et le Conseil d'Etat propose de les abandonner.

Quant au troisième alinéa, il suffit de la référence à la loi modifiée du 10 juin 1999 précitée pour identifier les associations bénéficiant d'un droit de recours devant les juridictions administratives.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de réserver le libellé suivant à l'article 12:

**„Art. 12.– Droit de recours des associations écologiques**

Les associations agréées en application de l'article 29 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés peuvent exercer les recours prévus par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives dans les conditions et selon les modalités prévues par cette loi.“

*Article 13*

Sans observation.

*Article 14*

Le Conseil d'Etat rappelle son observation formulée à l'endroit de l'article 2 (1er selon le Conseil d'Etat) au sujet de l'existence de plans et programmes susceptibles d'être évoqués en dehors d'exigences légales ou réglementaires et propose la suppression du deuxième tiret de l'alinéa 2.

*Annexes I et II*

Les deux annexes sont à supprimer conformément aux observations relatives aux articles 3 et 6 (selon la numérotation proposée par le Conseil d'Etat).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 novembre 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

