

N° 5198¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

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 DU CONSEIL D'ETAT

(18.1.2005)

Le projet de loi sous rubrique a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 7 août 2003.

Le projet, élaboré par la ministre des Travaux publics, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

En matière de construction routière et ferroviaire, la transposition en droit national de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE connaît une histoire parsemée de nombreuses péripéties et autres revirements. Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il indispensable de rappeler dans ce contexte la genèse du projet de loi sous revue aux fins de sa compréhension et de sa lisibilité surtout.

La directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement a été d'abord transposée en droit national par le règlement grand-ducal du 4 mars 1994 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés. Cette directive a été modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, transposée par le règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Le règlement grand-ducal du 4 mars 1994 susmentionné a été abrogé par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés qui en a repris les dispositions (cf. article 30).

En ce qui concerne les infrastructures routières, la loi du 31 août 1986 a consacré le principe d'une étude d'impact pour tout projet de construction réalisé dans le cadre du Fonds des routes (cf. article 14*bis*).

La loi du 31 juillet 1995, en s'inspirant des dispositions de la directive 85/337/CEE précitée et plus particulièrement de celles relatives à la mise à la disposition nécessaire au public de toutes les informa-

tions concernant le projet de construction en question préalablement à sa mise en chantier, avait précisé la procédure et les modalités propres aux études d'impact (cf. article 14*bis*). L'annexe de cette loi reprenait d'ailleurs dans son intégralité l'annexe I de ladite directive, tout en ne couvrant que les seuls projets d'autoroutes et de voies rapides (Annexe I, point B).

Le règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 a précisé en conséquence le contenu des études d'impact à réaliser et la procédure de la consultation publique à effectuer (cf. règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 déterminant le contenu des études d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain et la procédure de consultation publique en application de l'article 14*bis* de la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes).

Le relevé chronologique des préactes du projet de loi sous avis impose de mentionner encore la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et le règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés. Cette loi, tout en assurant la transposition en droit national de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, avait par ailleurs pour objet exprès d'après ses auteurs celle de trois autres directives communautaires, à savoir:

- 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;
- la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution;
- la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (cf. *Doc. parl. No 3837¹⁷, sess. ord. 1996-1997*).

Le Conseil d'Etat a itérativement souligné que la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et ses règlements d'exécution doivent constituer la seule référence en matière d'établissements classés et en forment en somme le droit commun. Point besoin de promulguer en l'espèce une loi spécifique relative aux projets routiers et ferroviaires alors qu'une seule loi de référence réunissant toutes les dispositions y relatives s'imposerait non seulement dans l'intérêt des administrés, mais encore de la sécurité juridique indispensable des dispositions à intervenir en l'espèce.

Aussi le Conseil d'Etat a-t-il estimé que la modification de la directive 85/337/CEE précitée, voire la transposition des trois autres directives communautaires (97/11/CE, 96/61/CE et 96/82/CE) ne saurait et ne pourrait intervenir que dans le cadre même d'une adaptation ou modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et ses règlements d'exécution, dont notamment le règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés. Il renvoie dans ce contexte à ses avis relatifs à ladite loi modifiée du 10 juin 1999, à son avis du 14 juillet 2000 concernant le projet de règlement grand-ducal portant application de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et à son avis du 14 novembre 2000 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés, élaborés par le ministre de l'Environnement ainsi qu'à son avis du 3 juillet 2001 relatif au projet de loi portant transposition en droit luxembourgeois en matière de construction de routes 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, élaboré par la ministre des Travaux publics (cf. *Doc. parl. No 3837 à 3837²⁶, 3837A à 3837A⁵, 3837B à 3837B², sess. ord. 1992-1999; doc. parl. No 4616¹, sess. ord. 1999-2000; doc. parl. No 3452¹, sess. ord. 1990-1991*).

Pour être complet, il faut remarquer que le règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés range les projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires dans les catégories suivantes:

„9. Aéroports:

- 1) Construction et exploitation d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur de 2.100 mètres ou plus [B1]
- 2) Construction d'aéroports [B2] (voir: No 10)

10. Aéroports et aéroports (Construction et exploitation) (voir également No 9) Classe: 1
 37. Autoroutes (Construction d'autoroutes et de voies rapides)
 (Législation spéciale)
 90. Chemins de fer (Construction des voies ferrées) Classe: 1“.

Les préactes du projet de loi sous avis comprennent encore, d'une part, le projet de loi portant transposition en droit luxembourgeois en matière de construction de routes 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 et, d'autre part, le règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ce règlement assurant la transposition en droit national de la directive 97/11/CE ne concerne que les projets „publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement“ (article 1er) et comprend deux annexes, l'une mentionnant les projets soumis obligatoirement à une étude d'impact et l'autre énumérant ceux susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et donc également soumis, après décision des autorités compétentes, à une évaluation de ces incidences. Seule l'annexe I fait référence au mot aéroport, en l'occurrence il s'agit de la „Construction d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2.100 mètres“. Ces projets doivent donc faire obligatoirement l'objet d'une étude d'impact.

Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à ses avis du 3 juillet 2001 et du 10 décembre 2002 (cf. *Doc. parl. No 4773², sess. ord. 2000-2001*). Il avait pour ces deux projets conclu entre autres que:

„S'il est vrai que la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 a étendu le champ d'application des projets routiers soumis obligatoirement, voire susceptibles d'être soumis à une étude d'impact, le Conseil d'Etat ne saurait pour plusieurs raisons marquer son accord avec une nouvelle loi spécifique en l'espèce. Il estime, au contraire, que la modification de la directive 85/337/CEE ne saurait et ne pourrait intervenir que dans le cadre même d'une adaptation de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et de ses règlements d'exécution, notamment du règlement grand-ducal du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés. Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à ses avis des 14 juillet et 14 novembre 2000 concernant respectivement le projet de règlement grand-ducal portant application de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et le projet de règlement grand-ducal concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés, projets élaborés par le ministre de l'Environnement. (cf. *Doc. parl. No 4616¹, sess. ord. 1999-2000 etc.*)

Ainsi, le Conseil d'Etat est d'avis que la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et ses règlements d'exécution doivent constituer la seule référence en matière d'établissements classés et en constituer en sorte le droit commun. Le Conseil d'Etat n'entrevoit pas la nécessité, ni même l'opportunité de promulguer en l'espèce une loi spécifique relative aux seuls projets routiers alors qu'au contraire une seule loi de référence réunissant l'ensemble des dispositions y relatives s'impose non seulement dans l'intérêt des administrés, mais encore des experts qui, pour leur part, risquent de ne plus s'y retrouver également. La démarche proposée par les auteurs aboutit finalement „à introduire dans la législation et la réglementation nationales des dispositions parallèles et concurrentes faisant double emploi et à induire en erreur les particuliers, les administrations et d'autres instances sur l'état du droit applicable. A la limite elle contribuerait ainsi à créer l'insécurité juridique qui aurait pu être évitée par des dispositions de fond et de forme visant à introduire la directive dans une législation interne cohérente et accessible aux justiciables“ (cf. *Doc. parl. No 3452¹, sess. ord. 1990-1991*). Il faut d'ailleurs observer que le problème de la cohérence de l'ordonnement juridique est un problème qui se pose tous les jours avec une acuité plus forte eu égard aux nouveaux et nombreux domaines qui appellent à être réglementés en matière d'environnement naturel et humain. Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il que la transposition de la directive modifiée 85/337/CEE ne peut intervenir que dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, aux fins d'empêcher qu'à l'abondance des textes ne s'ajoute finalement une complexité qui ne manque pas de les rendre inapplicables et d'ailleurs inappliqués. Telle ne peut cependant pas être l'intention du législateur en l'espèce.

D'autre part, la transposition projetée n'aura-t-elle finalement qu'un caractère purement confirmatif, du moins pour bon nombre de dispositions également reprises par la loi du 10 juin 1999 précitée?“

Le Conseil d'Etat avait précisé, en ce qui concerne le projet de loi amendé précité, que

„Il est entendu que cette modification a comme corollaire l'abrogation expresse de l'article 14*bis* et de l'annexe 1 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ainsi que du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1995 déterminant le contenu des études d'évaluation sur l'environnement naturel et humain et la procédure de consultation publique en application de l'article 14*bis* de la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la loi précitée du 16 août 1967.“ (cf. *Doc. parl. No 4773², sess. ord. 2000-2001*)

Quant au règlement grand-ducal du 7 mars 2003 susmentionné, le Conseil d'Etat avait fini par remarquer que

„... Il redoute cependant, sur la base des développements ci-avant, qu'il ne reste aucune disposition pertinente ou saillante à transposer en droit national, ces dispositions ayant toutes été reprises sous une forme ou une autre par la loi du 10 juin 1999 précitée, sauf les quatre annexes du projet de règlement sous examen. Or ces annexes devront être reprises soit par la loi de 1999 même (annexes III et IV), soit par son règlement d'exécution modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à son avis et à sa proposition de texte relatifs au projet de loi modifiant – la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, – la loi modifiée du 27 novembre 1980 ayant pour objet la création d'une Administration de l'Environnement.“

Le relevé chronologique ci-avant fait ressortir que la transposition en droit national des directives 85/337/CEE et 97/11/CE ne procède pas d'une action concertée et coordonnée des autorités compétentes. En effet, tantôt l'initiative de la transposition est due au ministre des Travaux publics, tantôt elle relève du ministre de l'Environnement. Le résultat en a été d'introduire un régime juridique, voire une législation spécifiques pour les infrastructures routières en y assimilant par des amendements les infrastructures ferroviaires contrairement à l'approche préconisée par le Conseil d'Etat.

La démarche disparate des autorités compétentes a connu un point culminant avec les déboires judiciaires survenus lors de la réalisation du projet de construction d'une liaison routière avec la Sarre. Celles-ci, en se référant à l'article 1er, 5 de la directive 85/337/CEE même, avaient cru être dispensées de s'en tenir à certaines de ses dispositions. Ledit article précise en effet que la directive „ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative“ (cf. Loi du 16 novembre 2001 relative à la construction d'une liaison routière avec la Sarre).

*

D'après l'exposé des motifs, le Gouvernement a décidé pour les raisons ci-après examinées de ne pas suivre la voie proposée et défendue par le Conseil d'Etat lors de ses divers avis rendus en la matière, mais bien

„d'élaborer un projet de loi transposant dans une loi unique la directive précitée 97/11/CE, qui dans un même corps législatif prévoit et traite de toutes les infrastructures de transport tombant sous la compétence des différents ministères concernés, à savoir tous les projets de voirie normale et tous les projets d'autoroutes, tombant sous la compétence du ministère des Travaux Publics, tous les projets de routes communales tombant sous la compétence du ministère de l'Intérieur, et tous les projets d'aménagements aéroportuaires et d'infrastructures ferroviaires et des tramways tombant sous la compétence du ministère des Transports, en envisageant, le cas échéant, pour l'ensemble de ces projets une procédure commune.“

Aussi, d'après les auteurs du projet de loi sous revue:

„Seront transposées dans le cadre de la présente loi:

- 1) Les dispositions relatives aux catégories de routes visées à l'article 7 b „construction d'autoroutes et de voies rapides“ et c „construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, ou alignement et/ou élargissement d'une route existante à deux voies ou moins pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée et/ou élargie doit avoir une longueur ininterrompue d'au moins 10 kilomètres“ de l'annexe I de la directive 97/11/CE.

Concernant les infrastructures ferroviaires et aéroportuaires, le présent projet de loi prévoit la transposition des dispositions relatives à l'article 7 a „la construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance ainsi que d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2.100 mètres“ de l'annexe I de la directive 97/11/CE.

Tous les projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires sous 1) font l'objet du titre II du projet de loi et sont soumis d'office à une évaluation.

- 2) Les dispositions de l'annexe II de la directive 97/11/CE à reprendre dans la loi en projet sont celles de l'article 10 e „construction de routes (projets non visés à l'annexe I)“ y compris les installations routières connexes, en ce qui concerne les projets routiers, celles des articles 10 c „construction de plates-formes ferroviaires et intermodales et de terminaux intermodaux (projets non visés à l'annexe I)“ et 10 h „tramways, métros aériens et souterrains, lignes suspendues ou lignes analogues de type particulier servant exclusivement ou principalement au transport de personnes“, en ce qui concerne les projets ferroviaires, et celles de l'article 10 d „Constructions d'aérodromes (projets non visés à l'annexe I)“, en ce qui concerne les projets aéroportuaires.

Ces projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires sous 2) font l'objet du titre III du projet de loi et sont soumis le cas échéant à une évaluation.

- 3) En ce qui concerne les projets ferroviaires, les dispositions de l'article 13 de l'annexe II de la directive 97/11/CE „toute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I ou à l'annexe II de la directive 97/11/CE, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement“ sont également reprises dans la loi en projet sous les termes „construction de tronçons de ligne de chemin de fer et d'adjonction de voie(s) à une ligne de chemin de fer existante, y compris les installations ferroviaires connexes autres que celles prévues sous a), ainsi que les lignes de tramways ou lignes analogues de type particulier servant exclusivement ou principalement au transport de personnes dans la mesure où les dispositions prévues au titre III sont applicables;“.

Les modifications ou extensions visées par le point 3) sont soumises le cas échéant à une évaluation.

- 4) En ce qui concerne les projets routiers, les dispositions de l'article 13 de l'annexe II de la directive 97/11/CE „toute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I ou à l'annexe II de la directive 97/11/CE, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement“ sont également reprises dans la loi en projet.

Les modifications ou extensions visées par le point 4) sont soumises le cas échéant à une évaluation.

- 5) Le projet de loi prévoit en outre d'appliquer les mesures prévues par la directive 97/11/CE également aux liaisons routières entre routes d'ordre supérieur, catégorie qui n'est pas mentionnée par les annexes de la directive.“

Pour ce faire, les mêmes auteurs de citer cinq inconvénients majeurs les ayant décidé à ne pas adopter l'approche du Conseil d'Etat et de ne pas procéder à la transposition de la directive 97/11/CE modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement par une adaptation, voire modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, mais par une loi spéciale.

Les arguments exposés ne sont pas de nature à ébranler la thèse défendue par le Conseil d'Etat, à l'exception de celui ayant trait à l'article 17 de la loi modifiée de 1999 précitée. En effet, la référence relative aux dispositions sur l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement prévus par la Convention d'Espoo (loi du 29 juillet 1993) et la Convention d'Aarhus (projet de loi No 4513) ne vont pas à l'encontre de l'approche du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 14 novembre 2000 relatif au projet de loi 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, avait remarqué entre autres que

„L'innovation la plus spectaculaire qui ne manquera pas de révolutionner le droit national en matière d'environnement concerne la participation du public au processus décisionnel y relatif. Ainsi, la Convention stipule entre autres que „lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environ-

nement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus“ (article 6.2). Le public est donc appelé à collaborer à la décision à intervenir dès le début de la procédure décisionnelle (*ex ante*) contrairement à la pratique actuelle de l'enquête publique en l'espèce où les personnes concernées, voire le public sont contactés au stade final (*ex post*), le projet établi *ne varietur* et soumis à l'autorité compétente pour approbation“,

pour conclure finalement que

„Aussi l'approbation de la Convention d'Aarhus amènera-t-elle nécessairement le législateur à compléter, adapter, voire modifier en conséquence la législation nationale en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme puisque les associations et les administrés vont se prévaloir des nouvelles dispositions dès leur mise en vigueur. Il s'agira surtout de réexaminer les dispositions légales prévoyant des procédures d'enquête publique et notamment les lois suivantes:

- loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire;
- loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes;
- loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
- loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.“ (cf. *Doc. parl. No 4513¹, sess. ord. 2000-2001*)

Ainsi, une adaptation de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés serait de toute façon nécessaire et cette constatation fait tomber l'argumentation des auteurs du projet de loi sous revue. Le Conseil d'Etat voudrait par ailleurs observer dans ce contexte que la directive 2001/42/CE du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains plans et programmes, cités par les mêmes auteurs, attend toujours sa transposition en droit national.

De même, l'argumentation consistant à affirmer que „L'adoption de la logique préconisée par le Conseil d'Etat rendrait nécessaire l'intervention des ministres de l'Environnement et du Travail en matière d'urbanisme, matière qui jusqu'à présent relève de la seule compétence des autorités communales sous la tutelle du ministre de l'Intérieur“, ne tient non plus la route, dans la mesure où les ministres précités interviennent non seulement en matière d'urbanisme, mais interviennent encore en d'autres domaines (Economie, Education, Santé) dans la mesure où ils sont appelés à accorder dans ces domaines les autorisations, conditions d'exploitation et d'aménagement en fonction de la classe dans laquelle range l'établissement compte tenu de ses incidences éventuelles sur l'environnement humain et naturel ou la santé et la sécurité des travailleurs concernés. Or, jusqu'à ce jour, les autorisations accordées par les ministres du Travail et de l'Environnement ne leur ont conféré une quelconque compétence en les matières. L'autorisation de bâtir proprement dite, à savoir celle à accorder aux fins d'ériger une bâtisse ou une construction, si autorisation de bâtir il doit y avoir, appartient toujours au seul bourgmestre en sa qualité de chef de la police de bâtisse communale, quelles que soient la nature, l'envergure ou l'importance des établissements, des installations ou activités en question. La jurisprudence et la doctrine ont maintes fois confirmé les attributions différentes des autorités appelées à appliquer les dispositions légales et réglementaires concernées.

Le Conseil d'Etat estime que seuls les développements relatifs à l'article 17 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés sont à retenir en l'espèce pour être à la fois pertinents et fondés bien qu'il soit toujours d'avis qu'une modification, voire une adaptation circonstanciée de la prédite loi aurait le même résultat. Quoi qu'il en soit, cet article 17 est à modifier en tout cas, quelle que soit l'approche retenue, à savoir modification ou adaptation de la loi modifiée de 1999 précitée ou promulgation d'une législation spéciale.

Une modification de l'article 17 s'impose en premier lieu pour tenir compte de l'état de la législation actuellement en vigueur, en l'occurrence de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Une deuxième raison plaidant en faveur d'une telle modification procède des développements ci-avant concernant la distinction nécessaire à faire entre les autorisations, conditions d'exploitation et d'aménagement réservées conjointement ou individuellement aux ministres de l'Environnement et du

Travail par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (article 13) et les attributions du bourgmestre en matière d'autorisations de bâtir conformément aux décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, à la loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique et à la loi communale du 13 décembre 1988.

Ces autorisations, procédant de prémisses ou considérations tout à fait différentes, sinon opposées, coexistent et sont accordées séparément. Comment dès lors procéder pour éviter des décisions contradictoires ou opposées en matière d'établissements entre l'autorité supérieure et l'autorité communale? La réponse est fournie par l'article 17.1 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, qui précise que la construction des établissements visés „ne peut être entamée qu'après la délivrance des autorisations requises par celle-ci“. (cf. *Doc. parl. No 3837*¹⁸, *sess. ord. 1996-1997*). La loi a ainsi institué une hiérarchie parmi les autorisations à accorder en son exécution, dans la mesure où l'autorisation de bâtir proprement dite à délivrer par le bourgmestre ne saurait désormais intervenir que concomitamment, voire postérieurement à celle des autorités supérieures.

Un autre argument plaçant en faveur d'une modification procède du caractère trop limitatif de cet article pour ne viser que des établissements projetés dans des immeubles existants, voire dans un immeuble à construire (17.2). Or, il résulte des références mêmes faites à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ou à la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (entre-temps la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles) qu'il peut s'agir de plans directeurs sectoriels, plans régionaux, plans d'occupation du sol concernant des matières n'impliquant pas nécessairement des immeubles ou constructions, mais l'assiette ou l'emprise territoriale des infrastructures routières, ferroviaires, des installations aéroportuaires, de lycées par exemple et donc de matières échappant à la compétence organique des communes. Ceci a pour conséquence que de telles assiettes, emprises, ou zones ne sont pas arrêtées par le plan d'aménagement communal pour échapper, faut-il le répéter, aux attributions des autorités communales et qui, d'après les lois de 1999 et 2004 précitées, une fois déclarées obligatoires, s'imposent aux prescriptions communales qui doivent obligatoirement s'y conformer.

Tel est précisément le cas pour les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires conformément à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et les zones protégées d'intérêt communautaire et les zones d'intérêt national établies conformément à la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Les plans d'aménagement communaux devant obligatoirement s'y conformer après coup, il en suit que ceux-ci ne peuvent arrêter *ex ante* le contenu de ces plans à intervenir en exécution des lois de 1999 et 2004 précitées pour en ignorer les dispositions au moment de leur adoption par le conseil communal et de leur approbation par le ministre de l'Intérieur.

Aussi l'article 17.2 serait-il à abroger tout simplement pour ne concerner que le plan d'aménagement communal approuvé par le ministre de l'Intérieur que le bourgmestre doit respecter lors de l'octroi ou du refus de l'autorisation de bâtir proprement dite pour les classes 1 et 2 ou de l'autorisation d'aménagement et d'exploitation pour les établissements de la seule classe 2. Une autre solution consisterait à exclure de son champ d'application les plans ou projets établis en exécution des lois du 21 mai 1999 et 19 janvier 2004 précitées.

Cette solution permettrait de sortir de l'impasse créée à la suite de la jurisprudence administrative actuelle et éviterait de laisser le sort des infrastructures routières, ferroviaires ou autres à créer au niveau national, régional ou local entre les mains des autorités communales incompétentes *ratione materiae*.

De même, les servitudes d'utilité publique inhérentes aux plans directeurs régionaux, aux plans directeurs sectoriels, aux plans d'occupation du sol ou autres projets déclarés obligatoires par règlement grand-ducal, une fois transposées dans les parties graphique et écrite des plans d'aménagement communaux concernés, il incombe aux autorités communales de veiller à leur respect et à leur exécution.

Le Conseil d'Etat voudrait finir cette partie par deux observations d'ordre général.

L'une concerne le recours contentieux admissible à l'encontre des décisions administratives prises en exécution de la future loi. Le projet de loi sous revue, contrairement à la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (article 19), ne prévoit pas de recours en l'espèce. Ainsi, seul un recours en annulation est possible d'après l'article 2(1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives. Cet article dispose que „le tribunal administratif statue sur

les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements“.

L'article 19 de la loi modifiée du 10 juin 1999 précitée au contraire prévoit un recours de pleine juridiction à l'égard de certaines décisions prises en son exécution et notamment contre les autorisations, les conditions d'aménagement et d'exploitation et leur retrait.

Le Conseil d'Etat doit dans le présent contexte renvoyer à son avis du 18 mars 1997 relatif au projet de loi devenu la loi du 4 novembre 1997 portant modification des articles 2, 12, 22 et 26 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 concernant le droit d'établissement (cf. *doc. parl. No 4165⁸, sess. ord. 1996-1997*). Il est donc à se demander si la différence de traitement opérée en une seule et même matière, en l'occurrence les établissements classés dont font partie les infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires sous revue, ne contrevient pas au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

De même, le projet de loi prévoit un certain nombre de règlements d'exécution dont l'élaboration incombe soit au ministre de l'Environnement, soit au ministre des Travaux publics et/ou au ministre des Transports. Le Conseil d'Etat estime qu'une répartition précise des tâches s'impose d'urgence dans ce contexte pour éviter que la future loi ne reste partiellement lettre morte à défaut de ces mesures d'exécution.

Il résulte des observations générales ci-avant qu'en ordre principal les dispositions sous avis pourraient intervenir dans le cadre d'une adaptation circonstanciée de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et de son règlement d'exécution portant nomenclature et classification des établissements classés. En ordre subsidiaire et quelle que soit la démarche finalement retenue: adaptation, modification ou législation spéciale, il est d'ores et déjà acquis qu'une révision de l'article 17 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est inévitable pour des raisons de sécurité juridique.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'Etat estime que le libellé de cet article est à modifier par référence aux articles 4 et 14 du projet de loi sous revue.

En effet, les articles précités devraient préciser les infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires soumises d'office soit susceptibles d'être soumises à une évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel.

Il y a donc lieu de conférer une portée plus générale à l'article qui se lira comme suit:

„Art. 1er.– *Objet*

La présente loi concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain des projets d'infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires et de leurs installations connexes.“

Article 2

D'après le commentaire des articles, les définitions ont été reprises soit des conventions ou accords internationaux, soit de la législation nationale en vigueur. Le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé tel que proposé.

Article 3

Le Conseil d'Etat estime que l'annexe II du projet de loi énumère de façon détaillée les informations à fournir par le maître d'ouvrage quant à son projet de construction. Il n'entrevoit donc pas l'utilité de reproduire au point 1 (paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat) de l'article sous revue certaines de ces informations. L'on pourrait formuler ce paragraphe de la façon suivante:

„(1) Les informations à fournir par le maître d'ouvrage sont arrêtées par l'annexe I de la présente loi et comportent au moins:“

Le commentaire des articles fait état d'un alinéa 7 qui „identifie cependant les informations minimales à fournir“.

Or, le texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat ne comporte pas d'alinéa 7 alors que les références y exprimées aux alinéas 2 et 3 concordent avec le texte versé en cause.

Le Conseil d'Etat estime qu'il faudra arrêter une terminologie cohérente et parler ni de points ni d'alinéas si des paragraphes sont visés, pour ne pas mélanger de façon continue ces notions.

De même, le Conseil d'Etat ne saisit pas bien la portée des dispositions sous (2), (3) et (4), à moins de les réagencer aux fins d'en préciser le contenu. Il est évident que la construction ou la réalisation des projets sous revue concerne d'autres départements ministériels et administrations qui seront obligés de transmettre les informations en leur possession et en rapport avec le projet visé au maître de l'ouvrage.

Il semble évident que les ministères et administrations concernés par un projet de construction soient appelés à examiner et à aviser les informations versées en cause par le maître de l'ouvrage. Il semble en être de même des dérogations ou exceptions à accorder par le ministre de l'Environnement, voire le ministre ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions quant aux informations en leur possession.

Aussi les paragraphes 2, 3 et 4 se liront-ils comme suit:

„(2) Les informations en possession d'autres ministères et administrations sont mises à la disposition du maître de l'ouvrage suite à sa demande.

(3) Les ministères et administrations concernés par le projet de construction sont invités par le maître de l'ouvrage à donner leur avis sur les informations versées en cause dans le mois suivant leur saisine.

(4) a) Le ministre ayant dans ses attributions l'Aménagement du Territoire et le ministre ayant dans ses attributions l'Environnement peuvent, selon les cas, dispenser le maître de l'ouvrage de fournir certaines informations en tenant compte des caractéristiques du projet et des éléments environnementaux susceptibles d'être affectés sur la base des données y relatives en leur possession.

b) Le maître de l'ouvrage est réputé avoir rassemblé toutes les données nécessaires concernant le projet visé en fonction des connaissances disponibles et des méthodes d'évaluation existantes.“

Article 4

Le Conseil d'Etat recommande de modifier l'intitulé de l'article sous revue et de faire abstraction du terme „définition“. Il suffit selon lui de reproduire tout simplement les textes afférents des directives communautaires 85/337/CEE et 97/11/CE.

Cet article sera donc libellé comme suit:

„Art. 4.–Projets soumis d'office à une évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain

(1) Toute construction d'autoroute et de voie rapide, toute construction d'une nouvelle route à quatre voies ou plus, tout alignement ou élargissement d'une route existante à deux voies pour en faire une route à quatre voies ou plus, lorsque la nouvelle route ou la section de route alignée ou élargie a une longueur ininterrompue d'au moins 10 kilomètres et les liaisons routières entre routes d'ordre supérieur sont soumis à l'élaboration préalable d'une étude d'évaluation de leurs incidences sur l'environnement naturel et humain.

(2) Il en est de même de toute construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance, ainsi que toute construction d'un aéroport dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur d'au moins 2.100 mètres.“

Article 5

D'après le commentaire des articles, „le maître de l'ouvrage est obligé préalablement à l'évaluation de présenter une notice d'impact sur l'environnement se basant sur l'avant-projet sommaire.“

Le Conseil d'Etat n'arrive pas à saisir la portée exacte de cet article. Qu'est-ce qu'il faut entendre par notice d'impact? S'agit-il d'autre chose que de l'étude d'évaluation?

De même, il se demande pourquoi dans le cadre de cet article une référence est faite au seul environnement naturel par opposition à l'environnement humain auquel se rapporte l'étude comparative prévue à l'article 7 du projet.

Enfin, en ce qui concerne l'évaluation des incidences, faut-il distinguer l'avant-projet sommaire du projet définitif, dans la mesure où le maître de l'ouvrage serait obligé de fournir deux évaluations d'incidences concernant à la fois l'avant-projet sommaire et le projet définitif qui sera réalisé?

Le Conseil d'Etat admet qu'il s'agit en l'espèce d'une appréciation ou évaluation sommaire des principaux effets du projet sur l'environnement humain et naturel. Aussi estime-t-il qu'un nouveau libellé de l'article sous revue est indiqué pour résoudre ces problèmes. Toutefois, en se référant à l'article 10 du projet sous revue, l'article pourrait, le cas échéant, se lire comme suit:

„Art. 5.– Notice d'impact sur l'environnement

Le maître de l'ouvrage doit, sur la base de l'avant-projet sommaire, soumettre une notice d'impact sur l'environnement humain et naturel au ministre ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions.“

Article 6

Le Conseil d'Etat recommande un changement d'ordre purement rédactionnel et de lire l'article de la façon suivante:

„Art. 6.– Notice d'impact sur la sécurité

Le maître de l'ouvrage est obligé de faire élaborer une notice d'impact sur la sécurité sur base de l'avant-projet sommaire.

Cette notice est réalisée sans tenir compte des autres éléments du dossier concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel et de la réalisation effective du projet déterminé.“

Article 7

Il y a une certaine contradiction entre le texte de l'article sous revue et le commentaire des articles y afférent, dans la mesure où ce dernier retient la notice d'impact sur l'environnement et sur la sécurité au lieu de l'avant-projet sommaire, ce qui est chose fort différente.

Le Conseil d'Etat se demande si le paragraphe 2 n'est pas superfétatoire dans la mesure où l'article 2(3) reproduit cette hypothèse. En tout cas, une modification d'ordre rédactionnel semble indiquée.

De même, la fixation d'un délai précis pour la réalisation de l'étude comparative, afin de ne pas faire durer inutilement les procédures sous revue, s'imposerait.

Enfin, le Conseil d'Etat estime que l'intitulé est à revoir. En effet, il se demande ce qu'il faut entendre par les termes „Début de la réalisation de l'étude ...“. Il recommande de libeller l'article comme suit:

„Art. 7.– Etude d'impact comparative

L'étude d'impact comparative est réalisée par le ministre ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions, en collaboration avec les autres départements concernés par le projet dans les trois mois de la présentation de l'avant-projet sommaire par le maître de l'ouvrage.

L'avis rendu par le ministre dans le cadre de l'article 3 de la présente loi ne fait pas obstacle à ce que le maître de l'ouvrage soit obligé à la demande de celui-ci de compléter ultérieurement l'étude comparative.“

Article 8

Cet article décrit de façon détaillée la procédure à respecter lors de la consultation publique. Le Conseil d'Etat recommande des modifications d'ordre purement rédactionnel.

L'article aura la teneur suivante:

„Art. 8.– Consultation du public

Le dossier composé de l'avant-projet sommaire, de la notice d'impact sur l'environnement, de la notice d'impact sur la sécurité ainsi que de l'étude d'impact comparative est soumis à la consultation du public.

1. Affichage et publication du projet

Un avis indiquant le projet est affiché pendant trente jours dans la ou les communes d'implantation du projet par les soins du collègue des bourgmestre et échevins. L'affichage doit avoir lieu au plus tard dix jours après réception du dossier par la ou les communes concernées. L'affichage doit avoir lieu simultanément à la maison communale et de manière apparente à un emplacement situé sur le tracé ou l'emplacement du projet de construction dans la ou les communes concernées.

A dater du jour de l'affichage, le dossier est déposé à la maison communale de la ou des communes où le projet est prévu. Ledit dossier peut être consulté par le public.

L'avis est encore affiché pendant le même délai dans les communes limitrophes situées dans un rayon de 500 mètres à partir du tracé ou de l'emplacement.

En outre, le projet est porté à la connaissance du public par voie de publication dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché. Les frais de cette publication sont à charge du maître de l'ouvrage.

Les observations et objections contre le projet doivent être présentées par écrit au collègue des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion dans le délai de trente jours.

2. Procès-verbal de la consultation publique et avis de la commune

A l'expiration du délai d'affichage de trente jours, le bourgmestre, ou un commissaire spécial qu'il délègue à cet effet, recueille les observations écrites et procède dans la ou les communes concernées par le projet à une enquête publique dans laquelle sont entendus tous les intéressés qui se présentent. Il est dressé un procès-verbal de cette enquête.

Le dossier, avec les pièces attestant la publication, le procès-verbal de l'enquête et l'avis du ou des collèges des bourgmestre et échevins portant sur le projet et sur les observations formulées par le public est retourné par le bourgmestre ou le commissaire spécial, au plus tard un mois après l'expiration du délai d'affichage, en quatre exemplaires au ministre de l'Intérieur qui communique un exemplaire au ministre ayant dans ses attributions l'Aménagement du Territoire, au ministre ayant dans ses attributions l'Environnement, au ministre ayant dans ses attributions les Travaux publics et au ministre ayant dans ses attributions les Transports.

La violation des délais de procédure préindiqués constitue une faute ou négligence grave au sens de l'article 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le choix du tracé définitif retenu par le Gouvernement en Conseil ne préjudicie toutefois pas aux conditions des autorisations à solliciter en vertu d'autres dispositions légales et réglementaires en vigueur."

Article 9

Le Conseil d'Etat se demande si cet article ne devrait pas être supprimé dans la mesure où cette inscription dans le Fonds des routes ou dans le Fonds du rail ne détermine pas le caractère obligatoire ou facultatif d'une étude d'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel à réaliser dans le cadre du projet en cause, ni la procédure y relative à respecter. En effet, il y aura des projets, du moins des projets routiers, qui ne seront pas inscrits dans le programme d'établissement d'une grande voirie de communication et qui seront, vu leur caractère, soumis à une étude d'impact (cf. article 6 de la loi modifiée du 16 août 1967).

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rayer tout simplement cet article. Il en suivra une renumérotation des articles subséquents.

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime que les principaux critères du cahier des charges-type sont à arrêter, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, dans le corps même de la future loi quitte à les préciser par règlement grand-ducal en vertu de la nature, de l'envergure et du caractère spécifiques du projet de construction en cause. Il trouve que l'article 1er de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés pourrait à ces fins servir utilement comme modèle ou référence. Le Conseil d'Etat tient cependant à relever dans ce contexte que lesdits critères une fois arrêtés lient tous les acteurs en présence.

Aussi l'intitulé et l'article se liront-ils par référence à l'article 7 du projet sous revue comme suit:

„Art. 9.– Etude d'impact détaillée

L'étude d'impact détaillée est réalisée par le maître de l'ouvrage sur la base des considérations intéressant la protection de la sécurité, de la salubrité ou de la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel employé, de la santé et de la sécurité des travailleurs au travail ainsi que de l'environnement humain et naturel.

Ces considérations peuvent être précisées par règlement grand-ducal en fonction de la nature, de l'envergure et du caractère spécifiques du projet de construction déterminé.“

Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime que cet article est à réexaminer aux fins d'un réagencement plus logique dans l'intérêt de sa compréhension et lisibilité. De même, il se demande si le paragraphe 2 n'est pas superfétatoire vu le contenu du paragraphe 1er.

L'article aura la teneur suivante:

„Art. 10.– Mesures compensatoires

Les mesures compensatoires proposées par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions sont approuvées par le Gouvernement en Conseil sur la base de l'étude d'impact détaillée.

Ces mesures font l'objet d'un règlement grand-ducal qui en précise le contenu.

Les mesures font partie intégrante du projet qui peut être inscrit dans le corps, soit de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, soit de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Elles sont reprises dans les plans des parcelles sujets à emprise.

Les mesures compensatoires concernant l'aéroport de Luxembourg et ses installations aéroportuaires connexes sont reprises dans les lois spéciales en autorisant la réalisation.“

Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose une modification de l'alinéa final de l'article sous revue. Il estime que le terme „autorisé“ n'est pas correct en l'occurrence, dans la mesure où un projet ne peut pas être réalisé non seulement par défaut d'autorisation, mais également pour des raisons d'opportunité. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de remplacer le terme „autorisé“ par celui de „réalisé“.

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de se référer aux articles 1er, points b), c) et d) et 4 du projet de loi sous avis aux fins d'une nouvelle rédaction du présent article qui se lira comme suit:

„Art. 13.– Projets susceptibles d'être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel

(1) La construction de routes y compris les installations routières connexes, de tronçons de ligne de chemin de fer et d'adjonction de voie(s) à une ligne de chemin de fer existante y compris les installations ferroviaires connexes, de lignes de tramways ou de lignes analogues de type spécial servant exclusivement ou principalement au transport de personnes ainsi que les aménagements de l'Aéroport de Luxembourg peuvent être soumis à une étude d'évaluation de leurs incidences sur l'environnement humain et naturel conformément aux critères de sélection retenus par l'annexe I de la présente loi.

(2) La décision de procéder à une étude d'évaluation pour ces projets est prise par le Gouvernement en Conseil sur le rapport du ministre ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions et de l'avis demandé d'un comité interministériel dont la composition et l'organisation sont déterminées par règlement grand-ducal.

(3) Le tracé définitif des projets non soumis à une telle étude d'évaluation est fixé par le maître de l'ouvrage sans préjudice des autorisations légalement requises.“

Articles 14 et 15 nouveaux (proposés par le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime que la décision du Gouvernement en Conseil de soumettre à une évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain ces projets comporte également le respect de la même procédure d'instruction que celle réservée aux projets soumis d'office à de telles études d'impact. Ainsi, il faudrait également prévoir des notices d'impact sur l'environnement et sur la sécurité.

Aussi y a-t-il lieu de compléter le projet sous avis par deux articles nouveaux, en l'occurrence les articles 14 et 15 traitant, l'un, de la notice d'impact sur l'environnement et, l'autre, de la notice d'impact sur la sécurité et ayant la teneur suivante:

„Art. 14.– Notice d'impact sur l'environnement

Le maître de l'ouvrage doit, sur la base de l'avant-projet sommaire, soumettre une notice d'impact sur l'environnement humain et naturel au ministre ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions.

Art. 15.– Notice d'impact sur la sécurité

Le maître de l'ouvrage est obligé de faire élaborer, sur la base de l'avant-projet sommaire, une notice d'impact sur la sécurité.

Cette notice est réalisée sans tenir compte des autres éléments du dossier concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel et de la réalisation effective du projet déterminé.“

Il en suivra une autre numérotation des articles subséquents.

Article 15 (16 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat, se référant à ses observations relatives à l'article 7 du projet sous avis, recommande de libeller l'article comme suit:

„Art. 16.– Etude d'impact comparative

L'étude d'impact comparative est réalisée par le ministre ayant l'Aménagement du Territoire dans ses attributions, en collaboration avec les autres départements ministériels concernés par le projet, dans les trois mois de la présentation de l'avant-projet sommaire par le maître de l'ouvrage.

L'avis rendu par le ministre dans le cadre de l'article 3 de la présente loi ne fait pas obstacle à ce que le maître de l'ouvrage soit éventuellement obligé, à la demande de celui-ci, de compléter ultérieurement l'étude comparative.“

Article 16 (17 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se réfère à ses observations relatives à l'article 8 du projet sous revue pour proposer la teneur suivante:

„Art. 17.– Consultation du public

Le dossier composé de l'avant-projet sommaire, de la notice d'impact sur l'environnement, de la notice d'impact sur la sécurité ainsi que de l'étude d'impact comparative est soumis à la consultation public.

1. Affichage et publication du projet de construction

Un avis indiquant le projet est affiché pendant trente jours dans la ou les communes d'implantation du projet par les soins du collègue des bourgmestre et échevins. L'affichage doit avoir lieu au plus tard dix jours après réception du dossier par la ou les communes concernées. L'affichage doit avoir lieu simultanément à la maison communale et de manière apparente à un emplacement situé sur le tracé ou l'emplacement du projet de construction dans la ou les communes concernées.

A dater du jour de l'affichage, le dossier est déposé à la maison communale de la ou des communes où le projet est prévu. Ledit dossier peut être consulté par le public.

L'avis est encore affiché pendant le même délai dans les communes limitrophes situées dans un rayon de 500 mètres à partir du tracé ou de l'emplacement.

En outre, le projet est porté à la connaissance du public par voie de publication dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché. Les frais de cette publication sont à charge du maître de l'ouvrage.

Les observations et objections contre le projet doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion dans le délai de trente jours.

2. Procès-verbal de la consultation publique et avis de la commune

A l'expiration du délai d'affichage de trente jours, le bourgmestre, ou un commissaire spécial qu'il délègue à cet effet, recueille les observations écrites et procède dans la ou les communes concernées par le projet à une enquête publique dans laquelle sont entendus tous les intéressés qui se présentent. Il est dressé un procès-verbal de cette enquête.

Le dossier, avec les pièces attestant la publication, le procès-verbal de l'enquête et l'avis du ou des collègues des bourgmestre et échevins portant sur le projet et sur les observations formulées par le public est retourné par le bourgmestre ou le commissaire spécial, au plus tard un mois après l'expiration du délai d'affichage, en quatre exemplaires au ministre de l'Intérieur qui communique un exemplaire au ministre ayant dans ses attributions l'Aménagement du Territoire, au ministre ayant dans ses attributions l'Environnement, au ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions et au ministre ayant les Transports dans ses attributions.

La violation des délais de procédure préindiqués constitue une faute ou négligence grave au sens de l'article 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le choix du tracé définitif retenu par le Gouvernement en Conseil ne préjudicie toutefois pas aux conditions des autorisations à solliciter en vertu d'autres dispositions légales et réglementaires en vigueur.“

Article 17 (18 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à son examen de l'article 9 du projet sous avis. Il estime qu'il y a lieu de faire abstraction du paragraphe 2, du moins en ce qui concerne les infrastructures routières. En ce qui concerne les infrastructures ferroviaires et aéroportuaires, il faut constater que le seuil arrêté par l'article 99 de la Constitution entraînera prévisiblement la promulgation systématique d'une loi spéciale.

L'article se lira comme suit:

„Art. 18.– Avant-projet détaillé

Le maître de l'ouvrage doit élaborer un avant-projet détaillé conformément au tracé ou à l'emplacement définitifs retenus par le Gouvernement en Conseil.“

Article 18 (19 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat, par référence notamment aux articles 7 et 10 du projet sous avis, recommande le libellé suivant:

„Art. 19.– Etude d'impact détaillée

L'étude d'impact détaillée est réalisée par le maître de l'ouvrage sur la base des considérations intéressant la protection de la sécurité, de la salubrité ou de la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel employé, de la santé et de la sécurité des travailleurs au travail ainsi que de l'environnement humain et naturel.

Ces considérations peuvent être précisées par règlement grand-ducal en fonction de la nature, de l'envergure et du caractère spécifique du projet de construction déterminé.“

Article 19 (20 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat, en se référant à ses observations concernant l'article 11, recommande la teneur suivante:

„Art. 20.– Mesures compensatoires

Les mesures compensatoires proposées par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions sont approuvées par le Gouvernement en Conseil sur la base de l'étude d'impact détaillée.

Ces mesures font l'objet d'un règlement grand-ducal qui en précise le contenu.

Les mesures font partie intégrante du projet concerné. Elles sont reprises dans les plans des parcelles sujettes à emprise.

Les mesures compensatoires concernant l'aéroport de Luxembourg et ses installations aéroportuaires connexes sont reprises dans les lois spéciales en autorisant la réalisation.“

Article 20 (21 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend *mutatis mutandis* les dispositions de l'article 12 du projet de loi sous avis.

Article 21

Le Conseil d'Etat, en se référant à l'article 18 du projet sous revue, estime qu'il y a lieu de supprimer cet article comme faisant double emploi ou étant superfétatoire.

Article 22

Le Conseil d'Etat renvoie à l'article 13 pour recommander de remplacer le terme „autorisé“ par celui de „réalisé“.

Article 23

Le Conseil d'Etat estime que cet article est à revoir pour faire l'objet d'une modification d'ordre rédactionnel.

L'article se lira comme suit:

„Art. 23.– Modification ou extension des projets

Les incidences sur l'environnement naturel et humain de toute modification ou extension des projets visés par la présente loi sont soumises aux dispositions de son Titre III.“

Article 24

Sans observation, sauf que l'intitulé se lira comme suit: „*Modification des annexes*“.

Article 25

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la référence à la directive communautaire et de libeller l'article de la façon suivante:

„Art. 25.– Projets ayant une incidence transfrontalière sur l'environnement

Lorsqu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement naturel et humain d'un Etat voisin ou lorsque les autorités de ces Etats le demandent, les données à produire en conformité de la présente loi sont mises à leur disposition.

Les données relatives à un projet d'un Etat voisin susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement naturel et humain sont mises à la disposition du public luxembourgeois.“

Article 26

D'après le commentaire des articles:

„Cet article a trait aux dispenses en relation avec les autorisations exigées par la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et de ses règlements d'exécution, la loi communale du 13 décembre 1988, la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.“

Le Conseil d'Etat, vu les développements de la partie générale du présent avis, met en doute la nécessité ou l'opportunité d'une telle disposition. En effet, en tout cas, la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés n'est plus concernée, la transposition des directives communautaires 85/337/CEE et 97/11/CE quant aux infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires étant garantie par le présent acte législatif spécifique. Les autorisations d'exploitation et d'aménagement sont désormais accordées dans le cadre de la future loi.

Qu'en est-il de la loi communale de 1988? Les projets routiers et ferroviaires, voire aéroportuaires sont déclarés obligatoires conformément à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire pour s'imposer aux plans d'aménagement établis en exécution actuellement de la loi modifiée du

12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, voire, dans le futur, de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Aussi les autorités communales: bourgmestre, collège des bourgmestres et échevins, conseil communal, sont-elles tenues de veiller au respect et à l'exécution des projets approuvés en exécution de la future loi.

Le Conseil d'Etat estime donc que cet article serait à supprimer. Quoiqu'il en soit, en toute hypothèse, il y a lieu de supprimer les termes „et de ses règlements d'exécution“, la loi modifiée de 1937 ne connaissant aucune mesure d'exécution.

Si les auteurs désirent maintenir l'article en question, il aura la teneur suivante:

„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 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, voire la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la loi communale du 13 décembre 1988 et par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.“

Article 27

Le Conseil d'Etat recommande de faire figurer, à l'instar des dispositions transitoires, les dispositions modificatives et les dispositions abrogatoires sous des titres différents.

Aussi y a-t-il lieu d'intituler le titre V de la façon suivante: „Titre V – Dispositions modificatives“.

Le Conseil d'Etat doit renvoyer à la partie générale du présent avis en ce qui concerne ses observations relatives à l'article 17.2. de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Cet article, en effet, serait à abroger ou à modifier.

De même, il y a lieu de compléter les dispositions par celles y relatives du règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés qui sont à adapter en conséquence.

Or, en vertu du principe du parallélisme des formes, ces dispositions seraient à modifier ou compléter dans le cadre d'un règlement grand-ducal modifiant ou complétant le règlement grand-ducal modifié précité.

Aussi l'article aura-t-il la teneur suivante:

„Art. 27.– Modifications

(1) L'article 7 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire est remplacé par le texte suivant:

„Art. 7.– Toute construction de ligne de chemin de fer nouvelle, toute adjonction de voie(s) à une ligne de chemin de fer existante ainsi que tout autre projet de modification d'une ligne existante, y compris les installations ferroviaires connexes, font l'objet d'une évaluation des incidences du projet sur l'environnement dans les limites et conformément aux modalités de la loi du ... 2005 portant 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) Le deuxième alinéa de l'article 16 modifié de la loi du 10 mai 1995 susmentionnée est remplacé par le texte suivant:

„Le plan des parcelles à exproprier et la liste des propriétaires concernés sont approuvés par règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat entendu en son avis. Pour le surplus, les dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique sont d'application; lorsque la réalisation d'un projet reconnu d'utilité publique relève du programme des investissements prévus à l'article 10, les mesures préparatoires sont diligentées par le ministre, ayant selon s'il s'agit d'un projet routier, ferroviaire ou aéroportuaire, les Travaux publics ou les Transports dans ses attributions, qui assume les prérogatives dont question aux articles 11, 12, 13, 15, 19 et 22 de la loi du 15 mai 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.“ “

Le Conseil d'Etat doit insister une nouvelle fois que le règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés est à modifier par un règlement grand-ducal à la teneur suivante:

„**Art. 1er.**– L'annexe relative à la nomenclature des établissements classés (Désignation et classification des établissements classés) est modifiée comme suit:

- „9. Aéroports (Construction et exploitation d'aéroports dont la piste de décollage et d'atterrissage a une longueur de 2.100 mètres ou plus) (Législation spéciale)
- 10. Aérodromes et aéroports (Construction et exploitation) (Législation spéciale)
- 90. Chemins de fer (Construction de voies ferrées et installations connexes) (Législation spéciale)
- 359A Voiries (Construction de routes et installations connexes) (Législation spéciale)
- 359B Voiries (Voir: No 55 „Zones“““.

Article 28 nouveau (proposé par le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations concernant l'article 17.2 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Cet article, en effet, serait à modifier, voire à abroger.

L'article aura le libellé suivant:

„*Titre VI. – Dispositions abrogatoires*

Art. 28. – Abrogations

Sont abrogés l'article 14*bis* et l'annexe 1 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes.“

En se référant à ses considérations exposées plus haut, le Conseil d'Etat se permet de signaler, pour le surplus, qu'il y a lieu de procéder par voie réglementaire pour abroger également:

- 1) le règlement grand-ducal du 31 octobre 1995 déterminant le contenu des études d'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain et la procédure de consultation publique en application de l'article 14*bis* de la loi du 31 juillet 1995 modifiant et complétant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes;
- 2) le No 7 de l'annexe I et les Nos 10.c), 10.d) et 10.h) des annexes I et II du règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Article 29

Il y a lieu de remplacer „*Titre VI*“ par „*Titre VII*“.

Le Conseil d'Etat ne saisit pas la portée de l'alinéa final de l'article sous avis, à défaut d'un commentaire des articles explicite. Il propose donc de supprimer cet alinéa.

L'article se lira comme suit:

„*Titre VII – Dispositions transitoires*

Art. 29. – Projets soumis d'office à une évaluation des incidences sur l'environnement

Les projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires prévus à l'article 4 de la présente loi dont la réalisation n'a pas encore été entamée au moment de son entrée en vigueur sont soumis à la procédure définie aux articles 5 à 13 ci-dessus, à condition de ne pas avoir encore fait l'objet d'une enquête publique au titre des articles 10 à 12 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, soit de l'article 14*bis* de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de routes, soit de l'article 7 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.“

Le Conseil d'Etat recommande de prévoir un *Titre VIII. – Disposition finale* pour ce qui est de la référence à la future loi. En effet, l'intitulé actuel est lourd, voire pesant dans son contenu complet, bien que fort utile lors de consultations à effectuer le cas échéant.

Aussi le titre et l'article se liront-ils comme suit:

„Titre VIII – Disposition finale

Art. 30.– Dans toute disposition légale ou réglementaire future, la référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi du ... concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 janvier 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

