

N° 6008²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

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**
4. **modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement**
5. **modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(20.3.2009)

Par sa lettre du 10 mars 2009, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique. Ce projet de loi fait partie d'une première fournée de projets de loi devant mettre en oeuvre le plan de conjoncture du Gouvernement.

La Chambre des Métiers constate que ce projet de loi est le seul de ce lot à traiter de la création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique. Or, le plan de conjoncture du Gouvernement pour lutter contre les effets de la crise et préparer l'après-crise prévoyait toute une kyrielle de mesures en faveur de la réduction des charges administratives. Concrètement, il s'agissait de

- créer un guichet unique de l'urbanisme,
- élaborer au niveau communal un règlement-type des bâtisses,
- élaborer un guide d'exécution en vue d'une meilleure cohérence législative,
- créer des plates-formes de concertation interministérielle,
- simplifier les procédures prévues par la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
- réviser différentes dispositions de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés,
- réviser la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles en prévoyant, entre autres, l'introduction généralisée d'un délai de trois mois pour l'instruction des dossiers.

La Chambre des Métiers est très déçue que l'ensemble des mesures citées ci-dessus ne fassent pas partie des projets de loi prioritaires soumis au vote de la Chambre des Députés et elle doit s'insurger

à ce que les simplifications prévues, notamment dans le domaine des établissements classés et dans le domaine de la protection de la nature, restent lettre morte, d'autant plus que le groupe de travail ad hoc du CNSAE était tombé d'accord à proposer ces mesures pour améliorer l'environnement de l'activité économique. Elle ne pourra accepter dans aucun cas que ces mesures ne soient pas réalisées.

Dans ce contexte, elle développera ses idées plus en détail dans la suite de son avis.

*

1. DE LA NECESSITE D'UNE CURE D'AMAIGRISSEMENT POUR LES PROCEDURES CONCERNANT LES PROJETS D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

1.1. Remarques liminaires

Le présent projet de loi réforme la loi du 13 mars 2007 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 („loi du 13 mars 2007“).

Cette réforme est devenue nécessaire alors que depuis le vote de la loi de 2007, l'évolution des instruments d'évaluation et de planification disponibles a pour effet une multiplication et un alourdissement des procédures qui sont en opposition avec les objectifs d'une réelle simplification administrative annoncée par le Gouvernement.

L'expérience engrangée au niveau de l'application des procédures d'évaluation définies par la loi de 2007 a par ailleurs fait émerger le même type de problèmes.

D'après la Chambre des Métiers, les procédures d'autorisation concernant les projets d'infrastructures de transport illustrent à merveille la complexité et le manque de transparence que peuvent générer l'enchevêtrement et le „téléscopage“ de plusieurs procédures individuelles. En effet, pas moins de quatre lois actuellement en vigueur comportent des prescriptions liées à l'évaluation environnementale de projets routiers et ferroviaires, à savoir:

- la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;
- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- la loi du 13 mars 2007 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 et
- la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

De l'avis de la Chambre des Métiers, un tel arsenal légal prescrivant, le cas échéant, trois évaluations similaires pour un seul et même projet relève du surréalisme, en ce que cette multiplication de procédures poursuivant exactement le même objectif, à savoir la protection de l'environnement au sens large, constitue une perte de temps colossale et, en dernière analyse, une dilapidation de deniers publics.

Contrairement aux procès d'intention qui leur sont régulièrement faits, les milieux professionnels ne s'opposent pas à une politique respectueuse de l'environnement, mais ils estiment que celle-ci doit se traduire à travers des procédures simples, claires et transparentes, et qui pour le surplus, doivent être mises en oeuvre dans des délais raisonnables.

C'est dans cet esprit que la Chambre des Métiers accueille favorablement la démarche des responsables politiques consistant à mettre en question, sur la toile de fond de l'actuelle crise économique et financière, le fonctionnement actuel de l'Etat, et plus précisément les procédures d'autorisation.

La Chambre des Métiers note ainsi avec satisfaction la volonté du Gouvernement de traiter les différentes procédures en adoptant une approche plus intégrative que par le passé, en considérant par conséquent un projet donné dans une optique plus large et globale.

Dans un souci de simplification des procédures, la Chambre des Métiers ne peut que saluer le fait que les projets autorisés sur base de la présente loi sont dispensés des autorisations exigées par la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la loi du 19 juillet

2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, 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 présent projet prévoit une réforme sur deux points essentiels de la loi du 13 mars 2007.

Premièrement, il se propose de supprimer l'étude d'impact comparative prévue par la loi du 13 mars 2007, qui comporte l'analyse comparée d'une ou de plusieurs variantes, et qui précède l'étude d'impact détaillée.

La Chambre des Métiers approuve pleinement cette modification alors que les auteurs mêmes du présent projet conviennent qu'„*on constate ici que la législation luxembourgeoise va plus loin que les exigences de la directive 97/11 et met en oeuvre une procédure plus complexe. Ainsi par exemple la loi luxembourgeoise introduit une analyse des variantes qui n'est nullement prévue par la directive.*“

Selon la Chambre des Métiers, l'exemple précité montre, une fois de plus, que le fait d'aller au-delà des exigences de la directive complique outre mesure les procédures et rallonge les délais sans générer de réelle valeur ajoutée. C'est dans ce contexte, qu'elle lance un nouvel appel, afin que les auteurs de projets de loi se limitent à transposer la directive et rien que la directive et respectent ainsi les règles de bonne gouvernance.

Deuxièmement, la directive 97/11/CE ayant donné aux Etats membres le choix entre l'examen cas par cas et la fixation de seuils ou de critères pour déterminer si un projet particulier doit être soumis à une évaluation, la loi du 13 mars 2007 avait préconisé l'examen cas par cas et avait prévu la mise en place d'un comité interministériel pour procéder à cet examen.

La Chambre des Métiers ne peut que saluer ce changement d'approche de la part du Gouvernement, alors qu'une démarche basée sur une série de critères est susceptible de raccourcir les délais du processus d'autorisation et permet de passer d'une méthode subjective (appréciation individuelle des membres du comité interministériel) vers une méthode plus objective.

1.2. Commentaire des articles

Article 3:

Les critères pour déterminer les projets d'infrastructures de transport susceptibles de faire l'objet d'une évaluation seront déterminés par règlement grand-ducal.

La Chambre des Métiers insiste à ce que celui-ci soit pris dans les meilleurs délais, en ce sens que la nouvelle loi risque de demeurer non opérationnelle aussi longtemps que le règlement n'a pas été pris.

Article 5:

La loi du 13 mars 2007 prévoyait l'élaboration de deux notices d'impact ainsi que d'une étude d'impact comparative et allait ainsi au-delà des exigences de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997. En effet, la loi du 13 mars 2007 avait pour vocation, ceci en l'absence d'une transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, d'assurer également la prise en considération des aspects liés à une planification plus générale des infrastructures de transport.

La Chambre des Métiers ne peut que saluer le principe d'éviter les doubles emplois entre le présent projet de loi et la loi du 22 mai 2008. Toutefois, et dans un souci de transparence, elle se pose la question s'il n'est pas plus opportun de regrouper deux procédures similaires, qui ne se distinguent que par leur degré de précision, en un seul texte légal.

Finalement, elle demande à ce que soit mis un terme à la politique consistant à aller au-delà des exigences d'une directive européenne.

Article 6:

La Chambre des Métiers approuve le fait d'insérer, au niveau de l'article 6, un délai endéans duquel les ministres compétents sont appelés à aviser les projets en cause.

Article 7:

La Chambre des Métiers constate que le commentaire des articles renferme une erreur matérielle, alors qu'on y lit que „*dès cette publication le public est autorisé à consulter le dossier de l'étude comparative dans les communes concernées.*“ Or, le présent projet se propose précisément de supprimer l'étude comparative.

Article 8:

La loi du 13 mars 2007 dispose actuellement que, suite à la décision du Gouvernement en Conseil, le Ministre de l'Environnement définit les mesures compensatoires qui devront à leur tour être approuvées par le Gouvernement en Conseil. Le projet de loi sous rubrique prévoit par contre que le Gouvernement en Conseil détermine directement l'envergure des mesures compensatoires à intégrer dans le projet, alors que tous les éléments pour ce faire sont à sa disposition.

La Chambre des Métiers ne peut que souscrire à cette nouvelle approche qui a pour mérite d'éviter que le Gouvernement en Conseil doive être saisi à deux reprises. Une telle façon de procéder devrait déboucher sur un raccourcissement des délais de procédures.

Article 9:

La Chambre des Métiers se demande si les mesures compensatoires concernant plusieurs projets routiers ou ferroviaires ne peuvent être regroupées, ce qui permettrait de réaliser une politique environnementale plus coordonnée sur le plan national.

Article 16:

L'article 16 sous avis se propose, entre autres, de modifier l'article 70 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en lui conférant la teneur suivante: „*Le Ministre prend ses décisions au titre de la présente loi dans les trois mois suivant la réception du dossier complet. En cas de demande incomplète, le requérant en est informé dans un délai raisonnable.*“

La Chambre des Métiers s'est toujours opposée à l'absence de délais au niveau des procédures d'autorisation au motif que les délais réels risquent, dans pareil cas, de dépasser ce qui peut être considéré comme délai raisonnable.

Selon elle, l'absence de délais est en contradiction flagrante avec les règles de bonne gouvernance.

Il convient par conséquent aussi d'arrêter dans le présent projet de loi un délai fixe endéans duquel le requérant doit être informé du fait que sa demande est incomplète.

Pour la Chambre des Métiers, il semble également clair que le nouveau libellé de l'article 70 introduit un délai de trois mois pour l'ensemble des articles de la loi du 19 janvier 2004 prévoyant un avis du ministre compétent.

Article 18

Les projets d'infrastructures de transports pour lesquels, en application de l'article 13 de la loi du 13 mars 2007, le Gouvernement en Conseil a décidé qu'ils n'ont pas d'incidences notables sur l'environnement, ne pourront plus faire l'objet d'une étude d'évaluation, même dans l'hypothèse où ils correspondent aux critères déterminés par le règlement grand-ducal pris sur base de l'article 3 du présent projet de loi.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cette disposition transitoire alors qu'il est difficilement concevable qu'un projet, jugé comme n'ayant pas d'incidences notables sur l'environnement sous l'empire de la législation actuelle, serait soumis à l'obligation de la réalisation d'une étude d'évaluation suite au changement du cadre légal.

2. „PLAN DE CONJONCTURE DU GOUVERNEMENT“: LES GRANDES LACUNES

Le „Plan de conjoncture du Gouvernement“ prévoit une série de mesures destinées à promouvoir une approche plus intégrative des procédures et à réformer différentes législations en vue de simplifier les procédures. La Chambre des Métiers doit s’insurger contre l’absence des autres mesures de simplification administrative prévues par le plan de conjoncture. Elle ne pourra accepter dans aucun cas que ces mesures restent lettre morte.

2.1. Promotion d’une approche plus intégrative des procédures

2.1.1. Création d’un guichet unique de l’urbanisme

Le dépôt des dossiers d’autorisation se fera auprès du guichet unique avec tous les documents requis par les législations pouvant entrer en ligne de compte.

A terme, le guichet unique aura pour mission:

- d’assister le requérant lors du dépôt du dossier d’autorisation,
- d’assurer la complétude et – dans la mesure du possible – la qualité des dossiers introduits,
- de conseiller et d’accompagner le requérant tout au long de la procédure.

Le guichet unique constituera un point de contact central pour les entreprises en matière de conseil administratif et pratique et aura un rôle de facilitation sans toutefois se substituer aux différentes instances chargées de prendre les décisions dans les domaines concernés.

2.1.2. Elaboration au niveau communal d’un règlement-type des bâtisses

Le Ministre de l’Intérieur définira, par le biais d’un règlement-type sur les bâtisses à adresser sous forme de circulaire aux communes, les conditions générales à fixer par ces dernières dans le domaine de la solidité, de la sécurité, de la commodité et de la salubrité des immeubles et de leurs abords.

2.1.3. Elaboration d’un guide d’exécution en vue d’une meilleure cohérence législative

L’élaboration d’un guide d’exécution cohérent et intégré couvrant entre autres la législation sur les établissements classés, la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles, la législation sur l’aménagement communal et le développement urbain, la législation relative à l’eau et la législation concernant l’évaluation des incidences de grands projets d’infrastructure sur l’environnement permettra d’éliminer les doubles emplois éventuels dans la perspective d’une réduction et du temps d’instruction administrative et de l’investissement en temps et en argent de la part du requérant.

2.1.4. Création de plates-formes de concertation interministérielle

Ces plates-formes auront pour mission de résoudre de manière informelle les problèmes concernant essentiellement les projets générés par le secteur public.

2.2. Réforme de la réglementation

Afin d’alléger les procédures et de réduire les délais, un certain nombre de textes seront réformés.

2.2.1. Loi du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain

La Chambre des Métiers constate que le projet de réforme de la loi en cause a été déposé à la Chambre des Députés. Elle procédera à une analyse détaillée des mesures proposées au niveau de son avis y relatif.

2.2.2. Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

La Chambre des Métiers demande à ce que la réforme de la loi précitée, décidée par le Conseil de Gouvernement pour être intégrée dans le „Plan de conjoncture du Gouvernement“, soit engagée dans les meilleurs délais et elle exige qu’il soit tenu compte des modifications légales et réglementaires prévues audit plan.

2.2.3. Loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles

Si le présent projet porte introduction généralisée d’un délai de trois mois pour l’instruction des dossiers tombant sous le champ d’application de la prédite loi, la Chambre des Métiers constate que deux mesures annoncées par le „Plan de conjoncture du Gouvernement“ n’ont pas encore vu le jour, à savoir:

- adoption dans un délai rapproché du règlement grand-ducal prévu à l’article 12 de la loi du 19 janvier 2004 et qui concerne les aménagements et ouvrages pour lesquels le ministre est habilité à prescrire au demandeur d’une autorisation une évaluation de leurs incidences sur l’environnement en raison de leur nature, de leur caractéristique et de leur localisation;
- accélération des procédures à travers la réintroduction du principe de l’approbation partielle en matière de PAG.

Le Ministère de l’Environnement envisage par ailleurs l’introduction d’un système de bonus écologique. Le système „Oekobonus“ attribue une valeur quantitative à tout type de biotope susceptible d’être modifié, détruit et ou créé suite à la réalisation de projets d’infrastructure. Ce système permet de concevoir des mesures compensatoires à mettre en oeuvre en vue de la réalisation d’un projet. Il est accompagné de l’introduction d’une approche régionale en matière de mise en oeuvre des mesures compensatoires.

La Chambre des Métiers, tout en étant en mesure d’approuver le système „Oekobonus“, se prononce cependant, au vu de l’exiguïté du territoire, en faveur d’une approche nationale plutôt que régionale.

2.2.4. Loi du 13 mars 2007 concernant l’évaluation des incidences sur l’environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires

La réforme de cette loi fait l’objet du présent projet.

2.2.5. Règlement grand-ducal modifié du 13 février 1979 concernant le niveau de bruit dans les alentours immédiats des établissements et des chantiers

La Chambre des Métiers demande à ce que la réforme du règlement grand-ducal précité, annoncée par le „Plan de conjoncture du Gouvernement“, soit engagée dans les meilleurs délais et elle exige qu’il soit tenu compte des propositions adressées par le Comité National pour la Simplification Administrative en faveur des Entreprises au Conseil de Gouvernement dans une note datant du 17 février 2009.

Elle voudrait rappeler qu’il importe notamment d’adapter le texte luxembourgeois aux normes et pratiques en vigueur dans les pays avoisinants pour éviter une sur-réglementation en matière de bruit.

2.2.6. Abolition de l’obligation de fournir une copie certifiée conforme d’un document original au niveau de toutes les procédures qui prévoient la formalité de la fourniture d’une copie certifiée conforme

Un projet de loi a été déposé par le Gouvernement qui sera avisé par la Chambre des Métiers.

3. SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE: BEAUCOUP DE PROGRES RESTENT A FAIRE

3.1. Introduire le principe „le silence vaut accord“ pour ne plus pénaliser les entreprises et les citoyens

La Chambre des Métiers plaide en faveur de l'introduction de délais maxima de réponse s'imposant à l'administration. Celle-ci devrait se prononcer sur le caractère complet ou non du dossier dans un premier délai maximal. La procédure proprement dite serait à clôturer dans un deuxième délai maximal. La non-observation et l'expiration de ces délais feraient que le dossier serait considéré comme accepté selon le principe „le silence vaut accord“. Par ce biais, l'administration devrait davantage jouer le rôle de facilitateur de l'initiative au lieu de constituer un frein, voire un élément perturbateur.

Or, le fait d'introduire des délais dans les procédures n'est pas nécessairement synonyme de raccourcissement des délais, si ces derniers ne sont pas respectés. Ainsi, sur 432 projets d'aménagement particulier instruits sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le délai imparti par la loi n'a pas été respecté pour 235 dossiers¹, soit dans 54% des cas.

La Chambre des Métiers est d'avis que les entreprises et les citoyens ne pourront pas être pénalisés par le fait que l'administration étatique n'arrive pas à se conformer à ses propres règles.

3.1.1. Procédures: Instaurer un moratoire

Sur la toile de fond d'une situation économique difficile, la Chambre des Métiers se prononce en faveur d'un moratoire en ce qui concerne l'introduction de nouvelles procédures d'autorisation sur une période de 3 ans. Ce moratoire devrait être mis à profit pour simplifier davantage les procédures existantes et pour raccourcir de manière substantielle les délais y afférents. L'effet positif d'une telle mesure sur la compétitivité du pays paraît évident.

3.1.2. Eliminer, ou du moins tempérer les critères subjectifs des procédures, telle que „la beauté du paysage“

L'article 56 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dispose que:

„Les autorisations requises en vertu de la présente loi sont refusées lorsque les projets du requérant sont de nature à porter préjudice à la beauté et au caractère du paysage ou s'ils constituent un danger pour la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune ou du milieu naturel en général ou lorsqu'ils sont contraires à l'objectif général de la présente loi tel qu'il est défini à l'article 1er“.

S'il semble clair qu'un projet sera refusé s'il constitue un danger pour l'environnement, la Chambre des Métiers est convaincue que l'appréciation du concept de „beauté et caractère du paysage“ est tellement subjective qu'elle laisse la porte grande ouverte au risque d'arbitraire. Conscientes du problème, les instances compétentes ont créé une cellule d'évaluation qui est censée apporter plus d'objectivité.

Or, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il s'agit d'évincer des textes légaux et réglementaires des concepts à tel point subjectifs. En ordre subsidiaire, elle plaide pour revoir la composition de cette cellule d'évaluation, en incluant notamment des représentants du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur et du Ministère des Travaux Publics. De surcroît, les intéressés devraient avoir la possibilité d'y exposer leur dossier. Un tel exposé pourrait être plus complet et précis qu'une présentation sur les lieux qui est souvent très rapide et superficielle.

3.1.3. Consultation publique

La Chambre des Métiers renvoie à la proposition formulée par le Comité National pour la Simplification Administrative en faveur des Entreprises à l'adresse du Conseil de Gouvernement dans

¹ Source: Réponse de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire à la question parlementaire No 3007 de Monsieur le Député Fernand Etgen.

une note datant du 17 février 2009 qui consiste à „remplacer la consultation publique pendant la procédure d'autorisation par une simple notification publique, sans possibilité d'observations ou d'objections contre le projet à présenter au collège des bourgmestre et échevins. Une réclamation d'un citoyen contre une décision de la commune ne serait plus possible sauf à l'aide d'un recours devant le tribunal administratif et après que l'autorisation ait été accordée par le ministère et la commune concernés“. (Procédure mise en place pour les permissions de cours d'eau à délivrer par l'Administration de la Gestion de l'Eau)

La Chambre des Métiers n'est en mesure d'approuver le présent projet de loi que sous réserve expresse qu'il soit tenu compte de ses observations.

Luxembourg, le 20 mars 2009

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN