

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le

projet de règlement grand-ducal concernant
l'évaluation des incidences sur l'environ-
nement de certains projets publics et privés

Par dépêche du 26 octobre 1993, Monsieur le Ministre de l'Environnement a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

La dépêche précise que "l'objectif du texte consiste à transposer expressis verbis en droit national la directive précitée" i.e. 85/337 CEE.

Cette directive soumet à une étude d'impact préalable l'autorisation des projets, publics ou privés, qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Elle en fournit la liste (annexe I) et arrête les informations à fournir par le maître d'ouvrage (annexe III). Pour les autres projets, qui n'ont pas nécessairement et dans tous les cas un impact important sur l'environnement, la directive abandonne aux Etats membres de prescrire une évaluation s'ils considèrent que les caractéristiques de l'établissement l'exigent. Pour ces classes de projets, qui sont énumérées à l'annexe II de la directive, son article 5, paragraphe 2, fixe le minimum d'informations à fournir par le maître d'ouvrage à l'administration compétente pour l'instruction de la demande.

Il eût été facile de transposer cette directive, qui est courte et concise, en droit national en reprenant les dix articles qui comptent ainsi que les annexes dans un projet de loi ad hoc. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande d'ailleurs pourquoi le Gouvernement n'a pas choisi ce mode expéditif de transposition, alors surtout qu'aux termes de l'article 12, les dispositions nationales auraient dû être en vigueur dans les Etats membres depuis juillet 1988.

Or, il appert de l'avant-dernier alinéa de la lettre de transmission que le Ministère de l'Environnement avait initialement élaboré un projet de règlement grand-ducal sur base de la loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports. Cette voie est cependant impraticable, puisque la phrase finale de l'article 1er, alinéa 1er, de cette loi excepte de la transposition par règlement "les matières réservées à la loi par la Constitution". L'article 11 de notre Constitution garantit "la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole, sauf les restrictions à établir par le pouvoir législatif".

Si le Ministère de l'Environnement persiste néanmoins dans le choix de la voie réglementaire pour transposer la directive en question, il ne peut se baser que sur l'article 36 de la Constitution, qui donne au Grand-Duc la prérogative générale de faire "les règlements ... nécessaires pour l'exécution des lois". Ce cas de figure implique toutefois l'existence d'une loi imposant une étude d'impact préalable à l'autorisation de certains projets industriels, commerciaux, artisanaux ou agricoles. Or, pareille disposition législative n'existe pas pour l'instant. La loi du 9 mai 1990 (de cinq ans postérieure à la directive 85/337!) relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes est muette à ce sujet. Ce n'est qu'un projet modificatif en instance qui propose de compléter l'article 6 de cette loi par des dispositions permettant au Ministre de l'Environnement de "pouvoir" requérir une évaluation des incidences de certains établissements sur l'homme et sur l'environnement et qui prévoit un règlement grand-ducal (alinéa 6) déterminant les établissements qui sont soumis d'office à une telle évaluation.

Il s'ensuit que le projet de règlement sous examen ne pourra être pris qu'après l'entrée en vigueur de la loi complétant la loi commodo/incommodo, et la Chambre réitère sa question de savoir pourquoi les auteurs n'ont pas songé à intégrer la matière audit projet de loi, ce qui, de toute façon, aurait été plus expéditif et plus conforme à la Constitution.

Quoi qu'il en soit, étant donné que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve en principe les objectifs visés par le projet de règlement sous examen, elle voudrait formuler son avis en comparant les deux textes, celui de la directive même et celui du projet de règlement grand-ducal, et elle voudrait relever un certain nombre d'incompatibilités essentiellement quant à la forme.

La directive vise deux catégories de projets:

- les premiers, énumérés à l'annexe I, doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation préalable. Il s'agit de neuf projets de plus grande envergure qui n'entrent guère en ligne de compte dans notre pays;
- les projets de la deuxième catégorie sont énumérés à l'annexe II. Il est fait mention de quelque 90 établissements et la directive abandonne aux Etats membres le soin de définir ceux pour lesquels une évaluation préalable est exigée.

Or, le projet de règlement grand-ducal reprend intégralement l'annexe I et des modalités qui entourent l'évaluation afférente, alors qu'il laisse tomber complètement l'annexe II. Il se réfère en revanche à la législation commodo/incommodo et tend visiblement à remplacer l'annexe II de la directive par l'ensemble de la liste des établissements soumis aux termes de cette législation. Il remet ensuite la question de savoir si oui ou non l'évaluation visée doit être effectuée, aux dispositions de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et plus précisément à l'article 6 (Dossier de demande d'autorisation), dernier alinéa, actuellement formulé comme suit:

"Conformément à la réglementation en la matière, les autorités compétentes au titre de la présente loi peuvent requérir une évaluation des incidences de l'établissement sur l'homme, le lieu de travail et l'environnement".

La Chambre se pose dès lors plusieurs questions.

Est-ce que les auteurs du projet n'auraient pas dû comparer consciencieusement les deux listes, c'est-à-dire l'annexe II de la directive et la liste des établissements soumis à la procédure commodo/incommodo, et n'auraient-ils pas dû en rendre compte in extenso dans l'exposé des motifs?

La liste des établissements assujettis étant quelque cinq fois plus longue que celle de la directive, ne sommes-nous pas en train de créer des entraves inutiles et d'imposer aux investisseurs nationaux des délais et des coûts qui les défavorisent face à leurs concurrents étrangers?

Etant donné que l'article 3 de la directive étend l'évaluation visée non seulement à l'environnement tel qu'il est défini dans la loi commodo/incommodo, mais aussi par exemple au climat, au paysage et au patrimoine culturel, ne faut-il pas associer d'autres départements ministériels à l'exécution du futur règlement?

N'est-il pas dans l'esprit de la directive de définir dès l'abord et sans équivoque, par exemple par le biais d'une publication au Mémorial, les projets qui doivent faire l'objet d'une évaluation, afin que chaque maître d'ouvrage soit parfaitement au courant dès le début des planifications des études et procédures qu'il doit engager?

La loi commodo/incommodo autorisant les administrations compétentes à exiger une étude d'impact encore à la suite de la présentation du dossier de demande d'autorisation, ne risquons-nous pas de préjudicier les projets et de désavantager les maîtres d'ouvrage luxembourgeois vis-à-vis de leurs homologues étrangers qui, dans l'hypothèse de la transposition fidèle de la directive, se trouvent dans une situation leur permettant d'organiser leurs moyens en toute connaissance de cause dès les premières décisions relatives à un projet nouveau?

L'alinéa 5 de l'article 1er de la directive, libellé:

"La présente 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",

ne rejoint-il pas l'appréhension précitée, tout en étant parfaitement conforme à la philosophie développée par la Chambre à l'occasion de son récent avis sur la réforme de la loi commodo/incommodo?

En ce qui concerne le texte même du projet de règlement grand-ducal concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés, la Chambre voudrait commenter un certain nombre de passages et d'articles comme suit:

Ad préambule

Il convient d'ajouter: "Vu la directive 85/337/CEE".

Ad article 1er, alinéa 1er

L'alinéa doit commencer comme suit:

"Le présent règlement concerne l'évaluation des incidences notables sur l'environnement de certains établissements ...".

L'ajout des termes "notables" et "certains" entraîne un plus fidèle rapprochement à l'esprit et à la terminologie de la directive.

Ad article 1er, alinéa 3

Si la législation sur le fonds des routes doit faire exception, il y a lieu de modifier également en l'occurrence la mention à la position 7 de l'annexe I.

Ad article 1er, alinéa 4 nouveau

La Chambre voudrait voir ajouté l'alinéa 5 de l'article premier de la directive, reproduit plus haut dans le pré-

sent document ("Le présent règlement ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés par un acte législatif."), et elle voudrait, pour plus de clarté, voir ajouté également la phrase suivante:

"L'évaluation au sens du présent règlement est alors à joindre aux documents soumis aux instances législatives".

Ad article 2

Il y a lieu d'ajouter:

"- Annexe III: établissements visés à l'article 3, 2e alinéa".

Ad article 3, 2e alinéa

La Chambre estimant que, pour les raisons évoquées ci-dessus, l'annexe II de la directive ne doit pas être supprimée; la Chambre estimant en plus que le verbe "peuvent" est trop arbitraire et trop aléatoire, elle propose de formuler cet alinéa comme suit:

"L'annexe III regroupe les établissements pour lesquels les informations précisées à l'article 6, alinéa 2 ci-dessous doivent être fournies lors de l'introduction de la demande d'autorisation."

Ad article 4

A la troisième ligne, il y a lieu de terminer la phrase par "privé ou public".

Ad article 5

En vue d'éviter autant que possible l'arbitraire et les surprises tardives à l'égard des investisseurs, la Chambre propose de formuler la deuxième phrase comme suit:

"Le ministre rejette ou fait compléter, aux frais du maître d'ouvrage, une évaluation incomplète, après avoir entendu en ses explications le demandeur en question ou ses mandataires".

La Chambre propose aussi d'ajouter:

"Contre la décision finale du Ministre, un recours est ouvert auprès du Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, qui statue en dernière instance et comme juge du fond".

Ad article 6, paragraphe 1er, 2e phrase

Il y a lieu de disposer clairement que, pour les établissements de l'annexe I, l'étude d'impact doit être conforme aux exigences de l'annexe II, tandis que pour ceux repris à l'annexe III, les informations à fournir sont celles indiquées au paragraphe 2.

Pour les raisons évoquées à plusieurs reprises déjà dans le présent avis, la Chambre propose de biffer la 2e phrase sur la faculté accordée au Ministre de prévoir des informations supplémentaires.

On ne peut en effet pas, aux yeux de la Chambre, faire présenter un dossier conforme à un règlement en vigueur pour statuer à la suite seulement que des données supplémentaires sont requises. Le moyen correct et indispensable dans ce cas est de modifier le règlement au préalable et de porter les nouvelles exigences à la connaissance de tous par voie de publication au Mémorial.

Ad article 6, paragraphe 2, 2e alinéa

En raison de ce qui est exposé ci-dessus, cet alinéa est également à biffer, les informations recueillies permettant à l'administration de déterminer les charges légales applicables au type d'établissement.

Les autres dispositions du projet ne donnent pas lieu à remarque.

Sous la réserve expresse des observations qui précèdent,
la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit
en mesure d'émettre le présent avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3,
alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des
Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 25 février 1994.

Le Secrétaire,



Le Président,

