

# A V I S

**de la Chambre des Fonctionnaires**

**et Employés publics**

sur

**le projet de loi modifiant la loi modifiée du 10  
juin 1999 relative aux établissements classés**

Par dépêche du 28 février 2005, Monsieur le Ministre de l'Environnement a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il s'agit de la quatrième modification de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, communément appelée "*loi comodo*". Cette loi concerne les établissements spécifiquement classés dans plusieurs nomenclatures et soumis de ce fait à autorisation d'exploitation.

### **Objectif formel et contexte procédural**

L'objectif de la présente modification consiste à transposer en droit national la directive 2003/35/CE du Parlement Européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil. Cette directive, pour sa part, est une conséquence de la convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ("*Convention d'Aarhus*"). Ainsi, la directive à transposer complète celle relative à l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifie celle concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (85/337/CEE, modifiée par 97/11/CEE) et celle relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (96/61/CE) en vue d'aligner la législation communautaire sur la convention précitée d'Aarhus.

La convention d'Aarhus comporte trois piliers, à savoir l'accès à l'information (1<sup>er</sup> pilier), la participation du public au processus décisionnel (2<sup>e</sup> pilier) et l'accès à la justice (3<sup>e</sup> pilier).

En ce qui concerne l'accès du public à l'information, la convention d'Aarhus est transposée par une législation spécifique, générale en matière d'environnement, à savoir le projet de loi concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (doc. parl. 5217). En ce qui concerne la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice, la transposition se fait par une série de textes légaux concernant les différents domaines de la protection de l'environnement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande cependant si le projet de loi sous rubrique transpose intégralement et fidèlement la directive 2003/35. On constate en effet que le projet de loi ne concerne que l'article 4 de la directive précitée relatif à la modification de la directive 96/61/CE dite "*IPPC*", transposée par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Les articles 2 et 3 de la directive 2003/35 ayant trait respectivement à la participation du public en ce qui concerne les plans et programmes et à la modification de la directive 85/337/CEE (directive dite "*EIE*") ne semblent pas être transposés par le projet sous examen. Est-ce que les législations visées à l'annexe I, prévoyant l'élaboration de plans et programmes ne sont pas à modifier? L'exposé des motifs ne fournit pas d'explications à ce sujet. En est-il ainsi parce que la directive 85/337/CEE n'est pas transposée via une loi mais (en majeure partie) par voie de règlement grand-ducal? Quid cependant du projet de loi n° 5198, transposant, en matière d'infrastructures de transport, la directive modifiée 83/337/CEE? Au regard de la multitude des dispositions applicables, la Chambre regrette que le gouvernement n'ait pas fourni davantage d'explications à ce sujet.

Le tableau succinct ci-dessous illustre le contexte législatif du projet de loi sous avis.

## Texte international

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, fait à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998 ("*Convention d'Aarhus*")



Directive 2003/4/CE du PE et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil

Directive 2001/42/CE du PE et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Directive 2003/35/CE du PE et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil

Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 97/11/CE

Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution

## Transposition en droit national

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 (N° 4513)

Projet de loi concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (N° 5217) (abrogeant la loi du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement)

Projet (non encore soumis à avis) concernant l'élaboration de certains plans et programmes

- Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (le projet sous avis)
- Règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- Projet de loi portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matières 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 (N° 5198)

Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, modifiée par la loi du 19 novembre 2003

La directive 2003/35 concerne les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers de la convention d'Aarhus, c'est-à-dire la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Dans le cadre de la présente directive à transposer, les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers se limitent aux plans et programmes qui sont à élaborer au titre des directives visées à l'annexe I de la directive 2003/35, de la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (en abrégé: EIE) et de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (en abrégé: IPPC). Le projet de loi sous avis concerne les modifications à apporter à la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

### **Contenu essentiel de la directive à transposer**

#### **L'intérêt à agir des organisations non gouvernementales**

Il résulte de l'exposé des motifs qu'il s'agit essentiellement de conférer aux associations agréées en matière de protection de l'environnement "*un intérêt personnel*" à agir en justice en matière d'autorisations administratives individuelles. Ainsi, les organisations non gouvernementales, d'importance nationale, dotées de la personnalité morale et agréées en application de l'article 29 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, lorsqu'elles forment un recours portant sur une décision concernant un établissement visé par une directive communautaire transposée par cette législation, sont réputées avoir un intérêt personnel.

Or, l'exposé des motifs du projet circonscrit de façon détaillée et pertinente la notion d'intérêt à agir conditionnant la recevabilité d'un recours devant les juridictions administratives. Ainsi, suivant le droit interne luxembourgeois, auquel le législateur n'entend explicitement pas déroger dans le présent cadre, il faut que l'intérêt soit personnel, direct, légitime et certain et qu'il soit matériel ou moral.

La directive, pour sa part, dispose que "*les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne*" sont réputées avoir un intérêt.

Le fait d'être "*réputé avoir un intérêt*" n'équivaut pas à "*avoir un intérêt*". Le tribunal devra donc, comme par le passé, examiner l'intérêt à agir.

Par conséquent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de ne pas limiter l'articulation des intentions du législateur au seul exposé des motifs, mais de préciser ces intentions dans le texte même de la loi.

Ainsi, l'on pourrait ajouter *expressis verbis* que la présomption d'intérêt personnel ne préjudicie pas l'examen par les juges des autres critères de recevabilité des recours.

### Les procédures en vue d'une décision ministérielle

En ce qui concerne les autres modifications de la loi, il y a lieu de relever que, lorsqu'un dossier de demande est envoyé par l'administration de l'environnement aux communes pour enquête publique, ce dossier est complété par une information sur la nature des décisions possibles et d'un projet de décision lorsqu'il existe. Ce sera donc le ministre qui proposera, le cas échéant, au niveau de l'enquête publique, soit un arrêté d'autorisation assorti de conditions d'exploitation sous réserve desquelles l'autorisation serait accordée, soit un arrêté de refus assorti des considérants qui sont valables à ce moment. Le public ne se prononcera pas seulement à l'égard de la demande et des études et solutions de substitution présentées dans ce cadre, mais également à l'égard de la décision que le ministre entend prendre avant même de connaître les observations éventuelles émanant du public au cours de l'enquête publique. La Chambre se demande si tel sera souvent le cas en pratique puisque la procédure "*commodo/incommodo*", c'est-à-dire la procédure d'enquête publique, constitue une des étapes essentielles de la procédure d'autorisation. En pratique, les autorités compétentes examinent le contenu des observations présentées par le public et les avis communaux avant de prendre, en aval de la procédure, une décision en pleine connaissance de cause.

En outre, non seulement les décisions refusant une demande, mais également celles autorisant l'exploitation des établissements visés à l'annexe III (il s'agit des établissements "*IPPC*"), suite à une demande afférente, doivent dorénavant, après examen des préoccupa-

tions et des avis exprimés par le public, indiquer les raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée. C'est-à-dire que l'administration sera obligée de motiver ses décisions susceptibles de porter atteinte à des droits, intérêts ou libertés non seulement à l'égard des requérants, mais également à l'égard du public.

Sous la réserve des quelques remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 29 avril 2005.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG