

# CHRONIQUE LUXEMBOURGEOISE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

## COUVRANT LA PÉRIODE 2002-2003\*

Edgard ARENDT

Dans la chronique précédente<sup>1</sup> nous avons entrepris à tirer un premier bilan du travail de la nouvelle coalition gouvernementale au sein de laquelle le parti socialiste, qui avait gouverné pendant quinze ans ensemble avec le parti chrétien social, fut relayé par le parti démocratique. Le ressort de l'Environnement, traditionnellement fief du parti socialiste, est passé entre les mains du nouveau partenaire de la coalition. Les compétences pour la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire furent transférées au Ministère de l'Intérieur. À quelques mois des prochaines élections législatives il est désormais possible de nous livrer à une analyse rétrospective plus approfondie. Bien entendu, le cadre de la présente ne se prête pas à discuter de manière exhaustive l'évolution dans le domaine de l'écologie pendant la période sous examen. Une présentation des faits les plus marquants, assortie des informations de fond indispensables pour illustrer leur contexte, nous a paru plus éloquente qu'un inventaire des lois et règlements adoptés. Ce genre d'informations peut être trouvé de toute façon sur les sites appropriés de la Toile.<sup>2</sup> Comme le résultat d'une sélection est forcément subjectif, le lecteur est prié d'avoir de l'indulgence pour telle lacune ou omission qu'il constaterait.

Si, pour les raisons mentionnées, nous avons commenté dans la chronique précédente surtout la poursuite par le Gouvernement actuel des travaux qui avaient été mis en chantier avant son arrivée au pouvoir, notre analyse portera à présent sur le résultat des initiatives politiques, législatives et réglementaires prises pendant la législation courante. Il est intéressant de comparer l'approche de deux obédiences politiques aussi différentes que la socialiste et la libérale dans une matière qui n'est le fonds de commerce ni de l'une ni de l'autre. La différence la plus flagrante réside incontestablement dans la préférence prononcée des nouveaux locataires du Ministère de l'Environnement pour les mesures incitatives, un aspect plus discret de la politique environnementale du parti socialiste. Nous verrons plus loin que l'ancien partenaire de celui-ci, le parti chrétien social, semble avoir lui aussi des réticences envers cette stratégie. La redéfinition des priorités était à l'origine de nombreux retards dans l'adoption des mesures législatives urgentes, notamment pour transposer dans le droit national plusieurs directives communautaires dont le délai était venu à échéance. Les admonestations tant de la Commission européenne que de la Cour de justice ne se sont évidemment pas fait attendre.

---

\* Revue européenne de Droit de l'Environnement 1/2004, Presses universitaires de Limoges, juin 2004.

<sup>1</sup> REDE 4/2000.

<sup>2</sup> p. ex. <http://www.legilux.lu/>.

Pour faciliter le rapprochement avec la revue précédente, nous nous tiendrons autant que faire se peut au même agencement. L'appréciation de la politique gouvernementale dans le domaine de l'environnement par rapport à ce que prévoyait l'accord de coalition (A) permettra de vérifier la pertinence du choix des instruments désignés pour atteindre les objectifs définis (B). L'inventaire et le commentaire des récentes mesures législatives et réglementaires (C) ainsi que quelques exemples du contentieux pertinent (D) permettront d'évaluer les avancées et les difficultés dans le domaine. Puisqu'il marque une progression qualitative vers l'intégration de la politique de l'environnement dans les autres politiques, le principe du développement durable tiendra une place privilégiée dans notre analyse.<sup>3</sup>

## **A. La politique**

En vertu de l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des Ministères, la responsabilité politique pour le Ministère de l'Environnement est assumée par deux personnes: le ministre, qui est également ministre de la Coopération, de l'Action humanitaire et de la Défense, et un secrétaire d'État. Dans la pratique il s'est avéré que le ministre a focalisé son intérêt sur le ressort de la Coopération et de la Défense en laissant au secrétaire d'État le ressort de l'Environnement.

Quand bien même le nouveau Gouvernement eut convenu dans l'accord de coalition qu'il se ferait guider dans toutes ses actions par le principe du développement durable, ses bonnes résolutions n'ont pas fait long feu. Le plan national pour un développement durable pose comme condition pour qu'un développement puisse être considéré comme étant durable qu'il concilie à la fois les impératifs économiques avec les impératifs écologiques et sociaux. Les trois impératifs sont d'égale valeur. Cet équilibre idéal a été gravement compromis par l'hypertrophie de la composante sociale suite à la réadaptation des pensions du secteur privé. Lors des négociations afférentes, le Premier ministre avait prévenu les partenaires sociaux que la progression annuelle du PIB d'environ 4%, qui serait nécessaire pour assurer le financement à long terme des mesures proposées, supposerait le quasi doublement de la population luxembourgeoise sur cinquante ans. Ces propos ont provoqué un tumulte général sans pour autant empêcher l'adoption de la réforme des pensions ni même en brider les ambitions. Mais le spectre des 750.000 habitants hantait désormais la société, alimentant les pires craintes tant au niveau d'une perte vraisemblable de l'identité nationale que de la détérioration irréversible de l'environnement naturel. Dans son avis annuel de 2002, le Conseil économique et social fit remarquer que les conséquences découlant de l'évolution démographique à prévoir ne pourraient pas aboutir à un aménagement durable du territoire sans mesures d'encadrement politique fortes et courageuses.<sup>4</sup> Comme nous verrons ci-après, beaucoup de ces mesures se font toujours attendre.

### **1. La gestion de l'eau**

---

<sup>3</sup> Voir p. ex. Charte de l'Union des Entreprises luxembourgeoises portant sur le Développement durable (<http://www.uel.lu/fr/position/index.html>).

<sup>4</sup> Conseil économique et social «*Évolution économique, sociale et financière du pays - 2002, Partie B: la perspective 750.000 habitants*», Luxembourg, le 9 avril 2002.

L'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des départements ministériels définit les nouvelles attributions du Ministère de l'Intérieur dans le domaine de l'eau comme suit: «*Coordination de la politique générale de l'eau - Gestion et protection de la ressource naturelle de l'eau - Assainissement des eaux et cours d'eau - Fonds pour la protection de l'environnement (gestion de l'eau) - Gestion des boues d'épuration - Protection des sources - Renaturation des cours d'eau - Alimentation du pays en eau potable - Aménagement, entretien et amélioration des cours d'eau non navigables ni flottables - Entretien des cours d'eau navigables et flottables - Tarification de l'eau - Pêche*». Cette liste n'est pas sans rappeler les travaux d'Hercule. Et comme si la Fortune aurait voulu faire au nouveau patron du domaine de l'eau une démonstration de l'ampleur des défis qui l'attendent, le début de son mandat fut perturbé par toute une série de problèmes.

La Commission, qui considérait que le Luxembourg avait failli à son obligation d'adopter les mesures de transposition de la directive 91/676, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, en référa à la Cour de justice des Communautés européennes. Dans son arrêt du 8 mars 2001, la Cour s'est ralliée à l'avis de la Commission et conclut à un manquement d'État.<sup>5</sup> Estimant que le Luxembourg n'a toujours pas pris les dispositions nécessaires pour se conformer à cet arrêt, la Commission est revenue à la charge. Elle lui transmet en novembre 2001 une nouvelle lettre de mise en demeure et fit suivre en septembre 2003 l'avis motivé.

Le fer de lance de la nouvelle politique de l'eau, à savoir le regroupement des compétences dans le domaine de l'eau au sein d'un seul département<sup>6</sup> afin d'assurer ainsi une meilleure coordination des tâches, n'a pas fait preuve de cette efficacité qui avait été l'argument avancé en faveur de sa création. De fortes précipitations printanières avaient provoqué la contamination de plusieurs réseaux de distribution d'eau potable, et les communes, ainsi que les syndicats intercommunaux touchés, étaient confrontés à de graves problèmes d'approvisionnement. Faute de directives claires et précises réglant la cohabitation des services rassemblés au sein du Ministère de l'Intérieur, ceux-ci n'avaient pas pu se structurer de manière adéquate et, par conséquent, n'étaient pas prêts pour jouer ce rôle privilégié de conseiller que leur destinaient l'accord de coalition et l'arrêté constitutif du Gouvernement.

À l'instar des événements qui se sont produits ces dernières années partout en Europe et ailleurs, l'effet des caprices météorologiques sur les crues des cours d'eau, amplifié par un imperméabilisation croissante des sols comme suite aux activités de construction, est devenu un fléau qui frappe à intervalles de plus en plus rapprochés. Les dégâts provoqués par les crues de janvier 2003 ont atteint un niveau jamais constaté jusqu'alors. Les communes, qui sont les principaux acteurs dans la lutte contre les inondations, invitèrent le Gouvernement à faire des efforts plus substantiels pour remédier enfin durablement à la situation..

Un autre problème, qui revient régulièrement avec les premiers vacanciers, est celui de la qualité médiocre des eaux de baignade.<sup>7</sup> L'aménagement de campings le long des principaux fleuves, en

---

<sup>5</sup> Affaire C-266/00, Commission / Grand-Duché de Luxembourg, 08.03.2001.

<sup>6</sup> Voir Chronique REDE 4/2000.

<sup>7</sup> «*Nous regrettons l'immobilisme des résultats luxembourgeois en matière des eaux de baignade. La qualité moyenne des zones de baignade ne souligne aucune tendance à la hausse depuis de nombreuses années et on est en droit de se poser des questions sur l'efficacité des mesures d'assainissement qui sont mises en place, d'autant que 3 zones restent immuablement interdites à la baignade depuis la saison balnéaire 1994.*» - Rapport de la

conjonction avec l'inadéquation voire l'absence de stations d'épuration, ainsi que la progression de l'agriculture intensive dans certaines plaines alluviales - et notamment la culture du maïs - constituent actuellement les principales sources de pollution depuis que les industries ont été contraintes à une meilleure gestion de leurs rejets. Une partie de la pollution provient en outre des petits affluents parfois fortement chargés en eaux résiduaires urbaines qui sont déversées dans le courants sans avoir subi auparavant un traitement approprié. Malgré les efforts soutenus des Gouvernements successifs pour généraliser le traitement des eaux usées par des stations d'épuration modernes, le réseau national de ces installations présente toujours de très grandes lacunes. Outre les longs délais de procédures, cet état des choses est aussi une conséquence de l'émancipation croissante des administrés qui, devenus plus conscients de leurs droits, n'hésitent pas à avoir recours aux juridictions pour les faire respecter.<sup>8</sup> Le retardement voire l'empêchement de nombre de projets publics par d'interminables procédures de réclamation en sont la conséquence. Un arrêt de la Cour Constitutionnelle, du 7 février 2003, constatant la non-conformité à l'article 16 de la Constitution de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par la loi du 15 mars 1979, et plus particulièrement les articles 28 et 32 fixant la procédure d'indemnisation des expropriés, complique la situation encore davantage.<sup>9</sup> La question qui se pose dès lors est de savoir dans quelle mesure la législation actuellement en vigueur peut encore servir de base aux procédures d'expropriation qui sont parfois le dernier remède contre le blocage intempestif de projets d'utilité publique.

## 2. L'aménagement du territoire

L'ancien Ministère de l'Aménagement du Territoire fut incorporé au Ministère de l'Intérieur sous la dénomination de Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (DATUR). La centrale de coordination se rapprocha ainsi des principaux acteurs responsables pour le développement du territoire national: les communes. Ce sont surtout elles qui, par l'adoption de plans d'aménagement généraux et particuliers sur base de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur, décident de l'affectation du territoire.

La coopération recherchée entre les différents échelons n'a cependant pas eu lieu ou, pour le moins, n'a pas été perçue comme telle par les communes, qui n'ont cessé de reprocher au Ministère de l'Intérieur une ingérence indue dans leurs affaires. Notamment la mise en oeuvre du programme directeur de l'aménagement du territoire prévu par la loi du 11 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, par le biais de plans sectoriels, a souvent été vécue comme une atteinte à l'autonomie communale. Cette crainte n'est pas dénuée de tout fondement, comme le montre l'exemple du plan directeur sectoriel «stations de base pour les réseaux de communications mobiles» exposé plus loin.

Plus chanceux que leurs collègues de la future Administration de la gestion de l'eau, les fonctionnaires de la DATUR avaient été transférés en bloc et pouvaient renouer tout de suite avec

---

Division de la Protection des Eaux sur la qualité des eaux de baignade au Luxembourg pendant la saison balnéaire 2002 ([http://www.etat.lu/EAU/gestion\\_de\\_leau/services\\_gestion\\_eau/proteau\\_baign.html](http://www.etat.lu/EAU/gestion_de_leau/services_gestion_eau/proteau_baign.html)).

<sup>8</sup> Le Conseil économique et social en conclut que «*Au regard du nombre de projets bloqués par des recours en justice, l'on peut déduire que les citoyens sont plus enclins à faire valoir leur droit d'expression par le recours à la justice, que par la voie électorale.*»

<sup>9</sup> Arrêt n° 16 - Mémorial A - n° 31, du 28 février 2003.

leur travail. Il ne peut donc surprendre que c'est surtout ce département qui a contribué de manière décisive à améliorer le bilan dans le domaine de l'environnement des premières années de la législature. La DATUR a notamment joué un rôle clef dans l'élaboration du concept IVL présenté ci-après.<sup>10</sup>

### **3. La politique du transport**

À la fois corollaire de l'IVL<sup>11</sup> et dictée par des intérêts économiques voire particuliers, la stratégie poursuivie par la majorité actuelle dans le domaine des transports se caractérise surtout par un manque de clarté et de cohérence. L'incantation de la nécessité d'un transport en commun efficace et généralisé semble témoigner d'une sensibilité accrue pour les problèmes environnementaux générés par une mobilité axée sur la voiture individuelle et la prépondérance du transport des marchandises par la route. Mais au travers des déclarations écologistes officielles transparaissent trop souvent d'autres motifs, macroéconomiques et politiques, inavoués mais bien plus décisifs que "ces quelques papillons qu'il s'agit de protéger". Car qui dit mobilité pense surtout à canaliser la vague des frontaliers - quelque cent dix mille personnes - qui déferle tous les jours ouvrables sur le pays et surtout sur la capitale et ses alentours: le combustible indispensable qui fait tourner le moteur de l'économie luxembourgeoise. Le moindre incident sur une des grandes artères reliant la périphérie au centre économique du pays entraîne la perte de dizaines de milliers d'heures de travail par les embouteillages qui s'ensuivent inéluctablement. La recette des dernières décennies qui misait sur la rectification des voies encombrées, leur élargissement, leur doublement par de nouvelles routes voire d'autoroutes s'est avérée un rocher de Sisyphe. D'embouteillage en embouteillage, l'extension du réseau routier n'a eu jusqu'à présent d'autre effet qu'une énorme consommation de terrains et de deniers publics.

Après le sabordage du projet BTB<sup>12</sup>, plusieurs solutions alternatives ont été proposées pour remédier au problème, dont quelques-unes plutôt exotiques. Le grand défi consiste à relier les quartiers de la Gare centrale et du Kirchberg (avec le Centre européen), séparés de plusieurs kilomètres, par deux profondes vallées ainsi que la Vieille Ville et les vestiges de l'ancienne forteresse déclarés patrimoine culturel mondial par l'UNESCO. Car, tant que la traversée de la ville en bus risque de durer aussi sinon plus longtemps que le trajet en chemin de fer à partir des agglomérations du sud du pays, il est peu probable que le transport public réussisse à s'imposer comme alternative sérieuse à la voiture privée.

## **B. Les instruments**

### **1. La Constitution**

À la fin de la précédente législature, la Chambre des Députés avait déclaré plusieurs articles de la Constitution révisables, dont l'article 11, qui énonce les droits fondamentaux. Les partis politiques étaient tombés d'accord pour saisir l'occasion pour compléter cet article par l'insertion

---

<sup>10</sup> infra B. 2.

<sup>11</sup> ibid.

<sup>12</sup> Voir Chronique REDE 4/2000 - A.2.

d'une référence à la préservation de l'environnement.<sup>13</sup> Après une brève période de discussions animées, la révision de l'article 11 semblait être tombée dans l'oubli, sauf éventuellement auprès des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Le débat fut rouvert tout récemment avec la proposition d'ajouter, à la suite de l'alinéa relatif à l'environnement, également une disposition concernant la protection des animaux. Il s'agit en l'espèce d'une revendication de longue date des groupes militant pour l'amélioration de la protection des animaux et, campagne électorale oblige, tous les partis se sont aussitôt emparés du sujet.<sup>14</sup>

Toute louable que la proposition puisse être, l'endroit de la Constitution où il est prévu de l'introduire est inapproprié. Il est vrai qu'à première vue, et compte tenu du fait que le libellé relatif à la préservation de l'environnement y sera ajouté, l'article 11 semble être bien choisi pour introduire une référence concernant le bien-être des animaux. Mais la lecture attentive de la Constitution nous apprend que le chapitre II, dont l'article 11 fait partie, est intitulé «Des Luxembourgeois et de leurs droits». Rien d'anormal à ce que le droit à un environnement intact - bien que dans la version actuellement retenue, il ne s'agisse pas d'un droit personnel que les justiciables puissent faire valoir, mais d'un objectif à atteindre par l'État - trouve sa place sous cet intitulé. Il est cependant difficile de concevoir comment le principe du bien-être animal pourrait être confondu avec les droits personnels et sociaux d'êtres humains.

## 2. Le Développement durable

Le Gouvernement s'était engagé, pour atteindre les objectifs du plan, à développer des méthodes efficaces d'intégration de l'environnement dans les autres politiques sectorielles et de veiller à ce que toutes les initiatives politiques clés comprennent des aspects environnementaux. À cette fin, il compte avoir recours à plusieurs arsenaux d'instruments: instruments de planification et de gestion, instruments législatifs, indicateurs du développement durable, une *task force* interministérielle et un comité pour le développement durable.

Le Ministère de l'Environnement s'est chargé de la réalisation d'un catalogue d'indicateurs de développement durable. Cette liste qui comprend actuellement vingt-sept indicateurs - neuf par pilier - a été réalisée avec la collaboration d'autres Ministères et services concernés par divers aspects du développement durable et pourra être complétée au fur et à mesure.

Encouragé par «*certaines signaux pouvant faire foi d'une volonté de faire bouger les choses*», le parti des Verts a déposé une proposition de loi relative à la politique nationale de développement durable.<sup>15</sup> Les points saillants de son initiative étaient:

- la création, sous la tutelle du ministre d'État, d'un établissement public dénommé «Institut national du développement durable» chargé notamment d'établir et de mettre à jour les indicateurs du développement durable, de dresser le rapport national sur le développement durable et d'assister les ministères, administrations et autres organismes dans la réalisation des objectifs du plan;

---

<sup>13</sup> Voir Chronique REDE 4/2000 - B.1.

<sup>14</sup> Les associations pour la protection des animaux peuvent compter sur de nombreux adeptes très engagés qui sont majoritairement des nationaux luxembourgeois et de ce fait des électeurs qu'il s'agit de ne pas offusquer pendant la campagne électorale.

<sup>15</sup> Proposition de loi n° 5036, du 15 octobre 2002.

- l'institution d'un Conseil supérieur du développement durable placé sous l'autorité du ministre d'État. Ce Conseil supérieur était appelé à intégrer les missions assumées par le Conseil économique et social qui aurait dû être supprimé.

Le Gouvernement rejeta la proposition législative pour lui substituer un projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable examiné plus en détail au chapitre C. ci-après.<sup>16</sup>

L'arsenal des instruments de planification et de gestion comprend notamment l'intégration des aspects environnementaux dans le cadre des marchés publics. Une bonne occasion pour souligner son intention de prendre cet engagement au sérieux s'est offert au Gouvernement lors de l'adoption de la nouvelle loi sur les marchés publics. La commission des travaux publics de la Chambre des Députés avait adopté un amendement à l'article 4 de la loi enjoignant les pouvoirs adjudicateurs de veiller à ce que, lors de la passation des marchés publics, il soit tenu compte de façon optimale de tous les aspects et problèmes liés à l'environnement et à la promotion du développement durable. Elle invita en outre le ministre des Travaux publics à intégrer dans le projet du règlement grand-ducal portant exécution de la loi des critères écologiques et sociaux au niveau de la notion de l'offre économiquement la plus avantageuse. Le Conseil d'État, dans son avis, critiqua l'option choisie en arguant que les déclarations de principe ne seraient pas de nature à faire partie d'une loi qui, elle, est faite de dispositions contraignantes précises. Malgré ces critiques, la commission maintint sa proposition de texte. La loi fut adoptée le 20 mai 2003 par la plénière de la Chambre des Députés avec, comme alinéa 2 de l'article 4, l'amendement de la commission des travaux publics.<sup>17</sup> Le Conseil abandonna son opposition et dispensa le projet du deuxième vote constitutionnel.<sup>18</sup> Alors qu'il adoptait les dispositions d'exécution, le Gouvernement s'aligna de son côté sur les recommandations de la commission, et l'article 89 du règlement grand-ducal<sup>19</sup> dispose que le pouvoir adjudicateur, pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, peut se fonder sur des critères techniques, financiers, économiques, environnementaux et sociaux pour autant que ces critères soient liés à l'objet du marché. Le règlement grand-ducal s'inscrit donc dans la marge de manoeuvre que la CJCE a accordée aux pouvoirs adjudicateurs dans l'affaire Concordia Bus.<sup>20</sup> Au goût de certaines associations humanitaires et écologistes, cette ouverture est insuffisante. Elles auraient souhaité une approche plus volontariste, se matérialisant en une injonction à l'adresse des adjudicateurs d'apprécier systématiquement l'offre économiquement la plus avantageuse en fonction de critères écologiques, sociaux et de commerce équitable. Il existe effectivement le risque que les vagues recommandations de promotion du développement durable contenues dans la loi et dans son règlement d'application restent lettre morte si elles ne sont pas vigoureusement appuyées par une campagne de publicité et de sensibilisation auprès des administrations et des autorités locales. Aussi faudrait-il que celles-ci aient à leur disposition des spécialistes dans le domaine des marchés publics pour se faire guider sur l'étroit sentier qui mène entre protection - de l'environnement - et protectionnisme.

---

<sup>16</sup> Projet de loi n°5159, du 20 mai 2003.

<sup>17</sup> Loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics - Mémorial A - n° 93 du 10 juillet 2003.

<sup>18</sup> Le rôle du Conseil d'État dans l'adoption des lois est exposé à alinéa 4 de la section 2. ci-après.

<sup>19</sup> Règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 portant exécution de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics - Mémorial A - n° 93 du 10 juillet 2003.

<sup>20</sup> Affaire C-513/1999 - Concordia Bus Finland Oy Ab, du 17.09.2002.

Tout semble donc porter à croire que, malgré quelques difficultés de démarrage, le pays s'est résolument engagé sur la voie vers un développement durable et «*l'abolition des frontières existantes entre les trois domaines d'actions politiques* (économique, social et environnemental).<sup>21</sup> Mais ce qui c'était déjà annoncé au moment des négociations sur la réforme du système des pensions c'est confirmé par la suite: l'équivalence des trois piliers du développement durable est considérée comme un principe à géométrie variable, sujette à redéfinition au gré des priorités politiques. Dès que la croissance économique paraît menacée ou, ce qui pourrait indirectement aboutir au même résultat, la paix sociale mise en cause, les valeurs écologiques sont reléguées au second plan. Cette observation est corroborée par le discours prononcé par le ministre de l'Économie à l'occasion de l'ouverture de la Foire Internationale de Luxembourg. Après une période particulièrement prospère - le rythme de croissance moyen du PIB oscillait entre 1997 et 2000 aux alentours de 8 % -, l'effet du ralenti de l'économie mondiale se fait actuellement aussi sentir au Luxembourg. Bien que le ministre réfute toute idée de récession ou de crise, il préconise le rééquilibrage du triptyque du développement durable afin de privilégier la dimension économique.<sup>22</sup> Force est d'en conclure que la dimension environnementale est considérée comme un luxe que le pays peut s'offrir tant que l'économie tourne à plein régime, mais sur lequel il faut faire son deuil dès que les intérêts de l'un des deux autres piliers semblent menacés.

### **3. L'Administration de la gestion de l'eau**

La création d'une administration centrale de gestion intégrée de l'eau a fait l'objet de débats politiques depuis la fin des années quatre-vingt. Malgré un accord politique à ce sujet, la mise en œuvre pratique s'avérait difficile, ceci en raison notamment de la susceptibilité de l'un ou de l'autre service étatique qui craignait de devoir abandonner une partie de ses compétences traditionnelles. Ce n'est qu'en 1999 que le Gouvernement issu des dernières élections législatives inscrit dans son accord de coalition consacré au Ministère de l'Intérieur que: «*les différentes administrations et divisions de services qui, à l'heure actuelle, ont des compétences en matière de protection et de gestion de l'eau seront fusionnées dans une même entité afin de créer l'instrument nécessaire à une véritable gestion intégrée de l'eau, instrument qui relèvera de la compétence du ministre de l'Intérieur.*»

Le 25 juillet 2002, le Gouvernement a saisi la Chambre des Députés d'un projet de loi portant création d'une Administration de la gestion de l'eau, élaboré par le Ministère de l'Intérieur. Le projet fut également soumis au Conseil d'État pour avis. Plus d'un an plus tard, le 25 novembre 2003, la Haute Corporation rendit son avis: cinq pages à peine, mais cinq pages lourdes de critiques. Après avoir rappelé son soutien de longue date à la création d'un organisme central de coordination des forces épars existant dans le domaine, le Conseil d'État remarque que, en n'attendant pas le vote du projet de loi avant de regrouper au sein du Ministère de l'Intérieur les compétences de différents ministères et administrations en matière d'eau, le Gouvernement aurait provoqué une confusion des compétences plutôt que clarifié la situation.<sup>23</sup> Il met par ailleurs en

---

<sup>21</sup> Projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable - Exposé des motifs.

<sup>22</sup> «*Discours prononcé par M. Henry Grethen, ministre de l'Économie, à l'occasion de l'ouverture de la 82e Foire internationale de Luxembourg*», Ministère de l'Économie du G.-D. de Luxembourg, 10 mai 2003, ainsi que «*Rupture dans la trajectoire de croissance*», La Voix du Luxembourg, 12 mai 2003.

<sup>23</sup> sub A. 1. La gestion de l'eau.

doute la pertinence du choix de ministère, arguant que nombre des attributions retenues par le Ministère de l'Environnement auraient un lien direct avec la protection de l'eau. Le partage de compétences aboutirait à compliquer les procédures d'autorisations, vu que, dans certaines situations, l'autorisation de deux ministres serait requise par une seule et même loi, autorisations basées par surcroît sur les mêmes objectifs de cette loi. Un autre reproche à l'adresse du Gouvernement est que celui-ci n'aurait pas profité de l'occasion pour transposer la directive-cadre dans le domaine de l'eau.<sup>24</sup> Comme les dispositions de cette directive doivent entrer en vigueur pour juin 2004 au plus tard, le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs du projet n'ont pas entrepris à la fois à remplacer les nombreux lois et règlements actuellement applicables en la matière par un seul texte et à regrouper les compétences y relatives dans une Administration de la gestion et de la protection de l'eau.

En conséquence, le Conseil d'État refuse de donner son accord au projet de loi sous avis et recommande, sous peine d'opposition formelle, de le reprendre sur le métier en tenant compte également de la directive 2000/60.<sup>25</sup>

Le ministre de l'Intérieur ne se laissa pas ébranler par la menace d'une opposition formelle. Déclarant qu'à sa connaissance il n'existerait aucun texte autorisant le Conseil d'État à s'ingérer dans la répartition des ressorts ministériels, il exhorta la Chambre des Députés de voter le projet dans son actuelle version. Bien que l'opposition criât au scandale, le texte a passé le 12 février 2004 le premier vote constitutionnel avec les voix de la majorité. Reste à savoir si le Conseil d'État mettra à exécution sa menace de refuser la dispense du second vote.

#### **4. Le concept intégré des transports et du développement spatial (IVL)**

La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire définit en son chapitre II, comme moteur de l'aménagement, le programme directeur<sup>26</sup>. Celui-ci a été adopté par le Conseil de Gouvernement le 27 mars 2003. Il a pour objectif de concrétiser l'orientation fondamentale d'un développement durable du territoire et de définir sur cette base les objectifs et les mesures à prendre en vue de son aménagement. Il formule principalement des objectifs relatifs au développement du territoire urbain et rural, aux transports et télécommunications, ainsi qu'à l'environnement et aux ressources naturelles. Si l'on considère que le développement urbain, la planification et l'organisation du trafic et la protection de la nature et des paysages ne peuvent être appréhendés séparément, une intégration précoce des aspects relatifs à l'aménagement du

---

<sup>24</sup> Directive 2000/60/CE, du 23.10.2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

<sup>25</sup> Dans l'intention de suppléer à la carence d'une seconde assemblée, la Constitution a accordé au Conseil d'État un droit de veto suspensif dans la procédure législative. La Chambre des Députés est appelée à se prononcer à quatre reprises par vote au sujet d'un même projet de loi: le vote article par article, celui des amendements et le vote sur l'ensemble du projet. Ces votes sont regroupés sous la dénomination de premier vote constitutionnel. Toutes les lois sont ensuite soumises à un second vote constitutionnel, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'État, n'en décide autrement (article 59 de la Constitution). Lorsque le Conseil d'État ne se rallie pas à cette décision, il devient indispensable de procéder au second vote. Dans cette éventualité, un intervalle d'au moins trois mois entre le vote sur l'ensemble de la loi et doit être respecté. (Pour plus de détails au sujet de la procédure législative voir Pierre MAJERUS, *L'État Luxembourgeois*, Editpress Esch-Alzette, 1990.)

<sup>26</sup> Voir Chronique REDE 4/2000 - C.7.

territoire, l'organisation du trafic et la protection des espaces naturels exigent de nouvelles méthodes de planification.

L'instrument primordial pour mettre en oeuvre les objectifs essentiels fixés par le programme directeur est l'IVL - abréviation de sa dénomination allemande correspondant à «concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg». L'IVL est un processus de planification dont la visée à long terme est de contribuer à harmoniser le développement du pays. La Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (DATUR) a chargé deux bureaux avec l'élaboration d'un concept intégré sur la base du programme directeur. Six ministères - ceux de l'Intérieur, des Transports, des Travaux Publics, de l'Environnement, de l'Économie et du Logement - et une administration - l'Administration des Ponts et Chaussées - participent au travail. De manière sommaire on peut distinguer six phases de travail comprenant respectivement:

1. les objectifs directeurs et les valeurs de référence;
2. les potentiels d'urbanisation, le système de transports, les espaces naturels;
3. les potentiels de restrictions;
4. les idées directrices et le développement de scénarios;
5. les scénarios et effets;
6. le concept intégré des transports et du développement spatial.

L'IVL est donc censé concrétiser les objectifs fondamentaux définis par le programme directeur et d'assurer la coordination des plans sectoriels (essentiellement dans les domaines transport, logement et paysage). De leur côté, les plans sectoriels ont pour but la mise en oeuvre de manière réglementaire les conclusions de l'IVL. À l'heure actuelle, seuls les travaux préparatoires du plan sectoriel «transports» ont progressé.

## **5. Le plan sectoriel «stations de base pour les réseaux de télécommunication mobile»**

Les juridictions administratives ont été appelées à plusieurs reprises à se prononcer sur des décisions de bourgmestres refusant d'accorder, respectivement accordant à des opérateurs de réseaux de télécommunications mobiles l'autorisation d'ériger des antennes ou stations de base sur des terrains situés en dehors ou à l'intérieur du périmètre d'agglomération. Les recours se basaient tous sur le fait que les terrains concernés seraient situés conformément aux plans d'aménagement communaux dans des zones dont la destination ou l'affectation ne permettrait pas l'implantation de telles infrastructures.

Afin de débloquer la situation et de permettre aux fournisseurs de services de télécommunication de développer leurs réseaux, deux voies légales ont été envisagées. L'une consistait à introduire dans la législation une disposition qui dispenserait l'installation d'équipements de radiocommunication de toute autorisation liée à l'application de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres localités importantes, à la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et à la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. La seule autorisation restant requise aurait été celle prescrite par la loi du 10 juin 1999 concernant les établissements classés. L'autre solution envisagée visait à résoudre le problème par la voie d'un plan sectoriel pris sur base de la loi concernant l'aménagement du territoire. Cette deuxième solution l'emporta et un règlement grand-ducal, adopté le 23 mai 2002, arrête la composition, l'organisation et le fonctionnement d'un groupe de travail chargé de

l'élaboration d'un projet de plan directeur sectoriel «stations de base pour les réseaux de télécommunication mobile».

Le groupe de travail ainsi créé élaborait un projet de règlement grand-ducal qui a été soumis aux communes pour avis. Le rejet a été quasi unanime. Dans un appel public aux communes, le Mouvement écologique, l'une des ONG les plus influentes dans le domaine de l'environnement, invitait celles-ci à refuser leur accord au règlement projeté. L'association dénonce un manque de transparence et de sérieux et accuse le Gouvernement de favoriser les intérêts économiques au détriment de la protection de la santé. À son avis, la transmission du projet de règlement au début des vacances estivales serait révélatrice de l'intention du Gouvernement d'évincer les communes de la procédure de consultation.

Quant aux élus locaux, appréhendant l'érosion de l'autonomie communale, ils n'ont pas non plus ménagé leurs critiques. Deux articles notamment ont provoqué leur irritation:

a) L'article 3. dispose que *«Toute station de base à ériger par un opérateur sur base d'une autorisation accordée conformément à la législation sur les réseaux et services de communications électroniques justifie d'une utilité publique, qui est prise en considération dans la prise de décision lors des procédures d'aménagement du territoire et d'aménagement communal.»* Si l'on connaît la profonde méfiance que la population éprouve envers les stations de base, accusées de provoquer toutes sortes de troubles de santé, l'on peut facilement imaginer les conflits dans lesquels seraient plongés les conseils communaux lorsqu'il devraient accomplir l'obligation qui leur incombe en vertu de cet article contre la volonté expresse de leurs électeurs.

b) Aux termes de l'article 5., *«Le bourgmestre accorde également l'autorisation si la station de base projetée est contraire à l'affectation de la zone telle que définie par le plan d'aménagement général communal, à condition que l'implantation des constructions ou installations dans la zone visée soit imposée par des impératifs opérationnels et qu'aucun intérêt prépondérant défini sur base de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et de la loi [...] du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ou de toute autre disposition législative ou réglementaire ne s'y oppose.»* Il est étonnant qu'un texte pareil ait été proposé par le Ministère de l'Intérieur qui, en tant qu'autorité de tutelle, est à la fois garant de l'autonomie des communes et de la régularité des décisions prises par leurs représentants. Car force est de constater que l'article 5 s'inscrit en porte-à-faux par rapport à la conception actuelle des compétences du bourgmestre étant donné que tant la loi communale que l'interprétation qu'en ont fait les juridictions administratives commandent à celui-ci de vérifier, préalablement à la délivrance d'une autorisation à construire, si l'objet de la construction projetée correspond à la destination de la zone qui devra l'accueillir. Le bourgmestre ne pourra par contre pas refuser son autorisation sur la base d'arguments tirés de la loi concernant la protection de la nature, l'application de celle-ci relevant exclusivement de la compétence du ministre de l'Environnement.

## **6. L'aide pour les installations de collecte des eaux de pluie**

Le Ministère de l'Environnement accordait une aide budgétaire aux particuliers pour la mise en place, dans leur logement, d'une installation de collecte des eaux de pluie. Cette mesure poursuivait un triple objectif:

- en nombre suffisant, ces installations peuvent jouer le rôle de bassin de rétention de l'eau de pluie, surtout pendant les averses orageuses, et contribuer de cette manière à mieux contrôler les crues;
- l'utilisation des eaux de pluie, notamment pour l'alimentation des chasses d'eau, le nettoyage, le lavage et l'arrosage, contribue à une gestion plus rationnelle des ressources d'eau potable;
- la mesure contribue à sensibiliser la population pour une utilisation plus économique de l'eau potable.

Il s'agissait en l'espèce d'une des rares mesures d'incitation prises à l'époque par le Ministère de l'Environnement qui, comme nous l'avons signalé ci-avant, avait une préférence marquée pour les mesures régulatrices.

Le ministre de l'Intérieur, en tant que nouveau patron du secteur de l'eau, décréta l'abolition de cette aide. Il motivait sa décision avec le risque d'une contamination du circuit d'eau potable par des installations défectueuses ainsi qu'avec une répartition injuste des taxes de canalisation dont le montant est généralement fixé par rapport à la consommation d'eau potable du ménage. D'une manière générale, le ministre considérait que la collecte des eaux de pluie n'aurait qu'une influence très restreinte sur la nappe phréatique et que, par conséquent, ne présenterait pas une réelle valeur écologique..

Une forte opposition regroupant communes, associations écologistes et professionnels du sanitaire s'organisait immédiatement. La commission des Affaires intérieures de la Chambre des Députés a soulevé l'affaire et invitait le ministre à revenir sur sa décision. Celui-ci cédait à la pression et rétablit le système d'aides avec effet au 1er janvier 2003.<sup>27</sup>

## **C. Les lois et règlements**

### **1. Établissements classés**

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, plusieurs lois et règlements avaient été abrogés, sans que les nouveaux instruments destinés à les remplacer n'eussent été prêts.<sup>28</sup> Tel a été le cas entre autres pour le règlement grand-ducal du 4 mars 1994 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés, portant transposition de la directive 85/337 poursuivant le même objectif. Cette lacune a été fermée avec l'adoption du règlement grand-ducal du 7 mars 2003 qui tient également compte des modifications apportées à la directive précitée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997.

Dans la foulée de l'opération de toilettage de la loi du 10 juin 1999 destinée à corriger certaines imperfections que la phase de démarrage avait révélées, le législateur a également entrepris de transposer la directive 96/61/CE du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction

---

<sup>27</sup> Règlement grand-ducal du 14 mai 2003 concernant l'allocation d'une aide budgétaire aux particuliers pour la mise en place d'une installation de collecte des eaux de pluie - Mémorial A - n° 68, du 22 mai 2003.

<sup>28</sup> Voir Chronique REDE 4/2000 - C.1.

intégrées de la pollution.<sup>29</sup> Les établissements tombant sous l'emprise de la directive sont énumérés à l'annexe III de la loi.

## **2. La protection de la nature et des ressources naturelles**

Considérant que le Luxembourg n'avait pas adopté les mesures requises pour traduire la directive «habitats»<sup>30</sup> dans son droit interne, la Commission européenne a assigné le pays devant la CJCE. Dans sa défense, le Gouvernement s'est borné à indiquer qu'un projet de loi portant transposition de la directive aurait été approuvé par le Conseil de Gouvernement le 23 février 2001.

Le projet de loi en question fut déposé à la Chambre des Députés le 30 mars 2001. Il prévoyait la transposition en droit national tant de la directive «habitats» que de celle concernant la conservation des oiseaux sauvages, ainsi que la modification de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Par le biais de son avis du 18 juin 2002, le Conseil d'État critiquait le manque de cohérence du texte et reprochait aux auteurs de s'être borné par endroits à recopier le texte de la directive, ce qui nuirait à la clarté et à la cohérence du projet. Jusqu'à l'adoption du projet par la Chambre des Députés, il n'était pas sûr si le Conseil d'État allait rétracter sa menace d'une opposition formelle. Le vote a finalement été pris, quasi inaperçu par le public, pendant la même séance parlementaire du 4 décembre 2003<sup>31</sup> pendant laquelle la Chambre débattait de la loi très médiatisée sur les OGM.<sup>32</sup> Son entrée en vigueur arrivait cependant beaucoup trop tard pour empêcher une condamnation par le CJCE.<sup>33</sup>

Les principaux accents de la loi peuvent être résumés comme suit:

- transposition des principales définitions relatives aux directives et des annexes concernant les habitats, les espèces et les zones à protéger;
- interdiction de la destruction des habitats et espèces d'intérêt communautaire;
- extension du statut de protection intégrale/partielle aux espèces d'intérêt communautaire présentes au Luxembourg et introduction de quelques interdictions supplémentaires en relation avec les espèces;
- établissement de la procédure de constitution et de désignation du réseau Natura 2000;
- introduction des mesures de conservation, en particulier les plans de gestion et le régime d'aides destiné à financer les mesures contractuelles que le Gouvernement entend mettre en œuvre;

---

<sup>29</sup> Loi du 19 novembre 2003 modifiant la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés - Mémorial A - n° 169, du 26 novembre 2003.

<sup>30</sup> Directive 92/43/CEE, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage.

<sup>31</sup> Loi du 19 janvier 2004 - concernant la protection de la nature et des ressources naturelles; - modifiant la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes; - complétant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement. - Mémorial A - n° 10 du 29 janvier 2004.

<sup>32</sup> La loi du 13 janvier 2004 modifiant la loi du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés fut adoptée d'urgence afin d'éviter une deuxième condamnation par la CJCE.

<sup>33</sup> Affaire C-75/01, Commission c. Luxembourg, du 13 février 2003.

- nécessité d'invoquer des mesures généralement opposables aux tiers pour éviter la détérioration des habitats et des habitats d'espèces d'intérêt communautaire;
- obligation pour les auteurs de projets ou de plans de procéder à des évaluations des incidences sur les zones du réseau Natura 2000 affectés de manière significative par ces plans ou projets;
- possibilité de déclarer une zone du réseau Natura 2000, en tout ou en partie, également zone protégée d'intérêt national.

La protection ne s'étend cependant pas uniquement aux zones d'intérêt communautaire et aux zones d'intérêt national. La nouvelle loi s'adresse également aux communes qui, de par leurs attributions en matière d'aménagement du territoire, sont des partenaires incontournables du ministre compétent dans la conduite de la politique en matière de conservation de la nature. En vertu des articles 46 à 47 de la loi, les conseils communaux sont habilités à proposer la création de zones protégées d'importance communale, et les collèges des bourgmestre et échevins peuvent demander au ministre d'établir les dossiers administratifs, techniques et scientifiques y relatifs.

Dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, le ministre doit établir, en collaboration avec d'autres administrations nationales, les communes, les syndicats des communes et les milieux concernés un plan national concernant la protection de la nature. Ce plan peut être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal. La réalisation du plan déclaré est d'utilité publique.

### **3. Coordination de la politique nationale de développement durable**

La Chambre des Députés avait adopté, le 4 juillet 2002, une motion invitant le Gouvernement entre autre à mettre en place une législation donnant une base légale au plan national pour un développement durable. Après le refus par le Gouvernement de la proposition de loi introduite par les Verts,<sup>34</sup> le ministre de l'Environnement déposa son propre texte.<sup>35</sup> Les instruments pour la mise en oeuvre de l'action gouvernementale y prévus sont au nombre de cinq:

- le plan national pour un développement durable, établi tous le quatre ans, doit préciser les domaines d'action, les objectifs et la nature des actions;
- le rapport national sur la mise en oeuvre du développement durable, établi tous les deux ans, doit décrire d'une manière scientifique et objective la situation du Luxembourg en matière de développement durable;
- les indicateurs de développement durable doivent servir d'outil de mesure quant aux progrès réalisés;<sup>36</sup>
- le Conseil supérieur pour le développement durable qui constitue l'organe de réflexion, de discussion et de conseil dans le domaine;
- la commission interdépartementale du développement durable qui rédige le projet de plan ainsi que le rapport national et veille à l'intégration sectorielle du développement durable dans les politiques sectorielles.

---

<sup>34</sup> sub B. 2.

<sup>35</sup> Projet de loi relative à la coordination de la politique nationale de développement durable, déposé 20.05.2003 (n° 5159).

<sup>36</sup> sub B. 1.

Les propositions des Verts au sujet de la création d'un Institut national du développement durable ainsi que l'abolition du Conseil économique et social n'ont pas été retenues.

Au moment de la rédaction de la présente, seules les différentes Chambres professionnelles ont rendu leur avis. La Chambre des Métiers adopte un point de vue semblable à celui des Verts en ce qui concerne l'opportunité de disposer de plusieurs structures consultatives à vocation similaire. Elle est d'avis que le Conseil supérieur pour le développement durable disposerait dans la composition proposée d'une expertise plus étendue que le Conseil économique et social. Comme ce dernier a théoriquement la faculté d'exclure de ses études des considérations écologiques, la Chambre des Métiers craint que les conclusions relatives à la même thématique élaborées par les deux Conseils auraient tendance à différer. La Chambre de Commerce pour sa part revient encore une fois sur les discussions de la table ronde des pensions pour s'interroger si les mesures décidées alors peuvent être qualifiées de soutenables à long terme ou de durables.<sup>37</sup>

#### **4. Les énergies renouvelables**

La majorité gouvernante a remporté son plus grand succès avec sa politique de promotion des énergies renouvelables. Depuis 1994, un règlement grand-ducal fixe les tarifs auxquels est rémunéré l'électricité résultant d'une production basée sur les énergies renouvelable ou la cogénération injectée dans le réseau public. À l'occasion de l'ouverture de la Foire écologique en automne 2000, l'actuel ministre de l'Environnement surprit le public avec l'annonce qu'il initierait une série de mesures ambitieuses pour donner le coup d'envoi décisif aux énergies renouvelables. Détrompant les sceptiques qui croyaient en un coup de propagande, il présenta, le 17 juillet 2001, un règlement grand-ducal instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelables.<sup>38</sup> Les investissements éligibles comprennent les collecteurs solaires thermiques, les capteurs solaires photovoltaïques, les chaudières à condensation, les éoliennes, l'exploitation énergétique de la biomasse, la substitution des chauffe-eau et des chauffages électriques, les maisons basse énergie - maisons passives, la ventilation contrôlée des immeubles, les réservoirs saisonniers, les pompes à chaleur, la cogénération, le raccordement à un réseau de chaleur et les conseil techniques.

En plus des rémunérations prévues par le règlement grand-ducal de 1994, le Gouvernement a introduit une prime d'encouragement pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydrologique, solaire et de l'énergie provenant de la biomasse et du biogaz.<sup>39</sup> Afin d'assurer l'amortissement des investissements, la prime, qui est calculée sur base des kilowattheures injectées dans le réseau de distribution, peut être accordée pour une période entre dix et vingt ans, dépendant de la ressource utilisée.

L'accueil réservé à ces mesures, tant par les professionnels que les particuliers, dépassait les prévisions les plus optimistes. La Chambre des Métiers et l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils, pour ne citer que ces organismes, s'empressèrent de monter sur le train et d'offrir leurs services aux clients potentiels. Surtout les chaudières à condensation et les capteurs solaires

---

<sup>37</sup> voir sub A., deuxième alinéa.

<sup>38</sup> Mémorial A - n° 85, du 23 juillet 2001.

<sup>39</sup> Règlement grand-ducal du 28 décembre 2001 instituant une prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire, de la biomasse et du biogaz, Mémorial A - n° 167, du 31 décembre 2001.

photovoltaïques ont provoqué une véritable ruée, ce qui a valu à ces dernières le sobriquet de «bonne conscience écologique des gens aisés». Les moyens budgétaires initialement prévus furent bientôt épuisés, et le Gouvernement a récemment décidé d'adapter les subventions à l'évolution des prix de marché des installations. La date d'échéance de la période d'éligibilité pour le bénéfice des aides a été initialement fixée au 31.12.2004, et à l'heure actuelle le Ministère de l'Environnement ne s'est pas encore prononcé sur une éventuelle reconduction des mesures d'encouragement. En raison de la dynamique qu'elles ont initiée, elles se sont toutefois imposées comme facteur économique dont le prochain gouvernement devra tenir compte.

### **C. Le contentieux**

Depuis la création des juridictions de l'ordre administratif, les administrés ont pris de plus en plus l'habitude d'éprouver la légalité des décisions prises par les organes publics. Plus audacieux dans leurs jugements que leur prédécesseur, le Comité du Contentieux du Conseil d'État, la Cour et le Tribunal ont posé le fondement d'une nouvelle culture administrative.<sup>40</sup> Le risque accru pour les services publics d'avoir leur décision annulée contraint ceux-ci d'améliorer la qualité de leurs rapports avec les citoyens. Surtout l'examen systématique de la motivation des décisions respectivement du bien fondé de la motivation contribue à une plus grande transparence des procédures administratives et à une attitude moins paternaliste de la part de ceux qui sont appelés à les appliquer. Le revers de la médaille est évidemment que la réalisation de projets d'intérêt public souffre parfois des retards considérables, ce qui peut entraîner des conséquences fâcheuses notamment sur le plan de leur financement.

#### **1. L'aéroport de Luxembourg**

Par loi du 5 juin 1981, le Gouvernement avait été autorisé à faire procéder aux travaux d'extension de l'aéroport de Luxembourg, portant essentiellement sur le prolongement de la piste principale de 2.830 à 4.000 mètres. À l'époque, ces travaux avaient été déclarés d'utilité publique et dispensés pour cette raison de la procédure de consultation publique prévue par la loi sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes. La loi du 11 juillet 1996 autorise le Gouvernement à faire procéder à l'extension de l'aérogare. Lors du vote de cette loi, la Chambre des Députés avait adopté une motion invitant le Gouvernement à lui soumettre une étude d'impact global sur les nuisances engendrées par les activités aéroportuaires et à soumettre à court terme toutes les installations de l'aéroport à la procédure prévue par la loi de 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes et la directive concernant les études d'impact.<sup>41</sup> L'Administration des Bâtiments publics sollicita l'autorisation à effectuer plusieurs constructions dans l'enceinte de l'aéroport et à étendre le tarmac dans les alentours proches des nouveaux bâtiments. Une enquête publique était menée dans deux des quatre communes contiguës.

---

<sup>40</sup> Voir REDE 2/1998, Edgard Arendt, «La longue marche des associations de défense de l'environnement au prétoire».

<sup>41</sup> Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Les requérants soutenaient que la procédure était incomplète dans la mesure où la demande en autorisation se serait limitée à faire état de la compatibilité des constructions avec les exigences de la loi de 1990 sans prendre position par rapport au problème essentiel pour les riverains consistant dans le bruit provoqué par le trafic aérien après la transformation. Partant, la démarche resterait imparfaite et ne correspondrait ni au contenu de la motion adoptée par la Chambre des Députés, ni surtout aux exigences de la loi sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, abstraction faite des obligations imposées par la directive concernant les études d'impact.

Dans son jugement, le Tribunal administratif arrive à la conclusion que l'extension de l'aérogare avec le but déclaré de pouvoir desservir un plus grand nombre de voyageurs engendrera nécessairement des activités aéroportuaires plus intenses. En raison des inconvénients dont les habitants seront exposés suite à l'accroissement de la fréquence des atterrissages et décollages, la transformation des structures existante doit être considérée comme substantielle et que, par voie de conséquence, l'aéroport étendu voire transformé considéré dans son ensemble au vu de son impact sur l'environnement humain et naturel devra faire l'objet d'une nouvelle procédure.<sup>42</sup>

## 2. La chasse devant le juge administratif

Longtemps réservée aux notables, la chasse n'a jamais atteint au Luxembourg le même degré de popularité qu'en France ou en Italie par exemple. Les affrontements que se livrent ses adeptes et opposants - tant sur le terrain que dans les rubriques "Lettres à l'éditeur" de la presse écrite - sont donc autant l'expression d'une lutte anachronique entre classes sociales que d'une divergence fondamentale au sujet de l'interprétation de l'épithète «amateur de la nature», revendiquée par les uns et les autres. Le juge administratif a été appelé à trancher dans deux affaires opposant syndicats de chasse et propriétaires opposés à l'inclusion de leurs terrains dans le lot de chasse.<sup>43</sup> Comme ces deux affaires rentrent dans le cadre tracé par l'arrêt Chassagnou de la Cour européenne des Droits de l'Homme, un bref rappel de celui-ci s'impose.<sup>44</sup>

Plusieurs propriétaires fonciers avaient refusé de céder le droit de chasse sur leurs terrains aux Associations communales et intercommunales de chasse agréées, instaurées par la loi n° 64-696, dite loi «Verdeille». N'ayant pas obtenu satisfaction devant les juridictions françaises, ils portèrent l'affaire devant la CEDH en alléguant une violation des articles 9 (liberté de pensée et liberté de manifester sa religion ou ses convictions), 11 (liberté de réunion et d'association) et 14 (principe de non-discrimination) de la Convention européenne des Droits de l'Homme ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (droit de propriété).

La CEDH conclut à une violation de l'article 11 puisque *«Contraindre de par la loi un individu à une adhésion contraire à ses propres convictions et l'obliger, du fait de cette adhésion, à apporter le terrain dont il est propriétaire pour que l'association en question réalise des objectifs qu'il désapprouve va au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un juste équilibre entre des intérêts contradictoires et ne saurait être considéré comme proportionné au but poursuivi.»*

---

<sup>42</sup> Tribunal administratif - n° 11940, 19 avril 2000.

<sup>43</sup> Tribunal administratif - n° 15316, 12 février 2003 et n° 15096, 18 décembre 2003

<sup>44</sup> CEDH - Affaire Chassagnou et autres c. France, 29 avril 1999.

Elle dit en outre qu'il y aurait violation de l'article 11 combiné avec l'article 14 dans la mesure où les grands propriétaires auraient la liberté d'affecter leur fond à un autre usage que la chasse et que cette option serait refusée aux petits propriétaires.

La Cour jugeait par ailleurs que le système d'apport forcé prévu par la loi aboutirait à placer les requérants dans une situation qui rompt le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général et que, partant, il y aurait aussi violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Et finalement que, dans la mesure où la différence de traitement opérée entre les grands et les petits propriétaires a pour conséquence de réserver seulement aux premiers la faculté d'affecter leur terrain à un usage conforme à leur choix de conscience, elle constituerait une discrimination fondée sur la fortune foncière et que, par conséquent, on se trouverait en présence d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, combiné avec l'article 14 de la Convention.

Considérant qu'au vu de ses conclusions concernant l'article 1 du Protocole n°1 et les articles 11 et 14 de la Convention l'affaire serait vidée, la majorité des juges n'ont pas jugé opportun de procéder à un examen sous l'angle de l'article 9. Dans son opinion séparée, M. le juge Fischbach<sup>45</sup> marque son désaccord avec cette approche. Selon lui, la question du respect de la liberté de pensée et de conscience touche au cœur même de l'affaire. Les convictions «environnementalistes» ou «écologiques» rangeraient parmi celles qui entrent dans le champ d'application de l'article 9 dans la mesure où elles relèvent d'un véritable choix de société. Obliger un individu à concourir à une activité qui relève d'intérêts essentiellement privés serait manifestement contraire à cette disposition. Et le juge Fischbach de conclure que l'obligation pour les requérants d'apporter leur concours à la pratique d'un «sport» dont seulement une fraction de la population serait adepte, et cela en totale contradiction avec leurs plus profondes convictions, constituerait une violation de l'article 9.

La deuxième chambre du Tribunal administratif luxembourgeois, qui était appelée à trancher dans l'affaire n° 15316, ne l'a pas entendu de cette oreille. Arguant d'une différence entre la loi luxembourgeoise du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier et la loi «Verdeille», le tribunal réfuta l'allégation d'une discrimination entre grands et petits propriétaires. En effet, aux termes de ladite loi, la qualité de membre de droit dans un syndicat de chasse pèse au Luxembourg sur tous les propriétaires. La loi opère cependant une distinction entre les propriétaires d'au moins 250 ha, qui ont le droit d'exiger que toute leur propriété rentre dans un seul lot de chasse, et ceux de moins de 250 ha, auxquels cette possibilité n'est pas accordée. Le juge a vu dans cette disposition le souci du législateur de définir, dans l'intérêt général, un seuil raisonnable quant à la superficie qu'un lot de chasse doit posséder. Il rappelle que la contrainte à être membre d'un syndicat de chasse n'est pas absolue, étant donné qu'aux termes de la loi une majorité des propriétaires représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains ou les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie d'un lot de chasse ont la possibilité de s'opposer au relaiement du droit de chasse sur leur propriété. Concernant la violation alléguée de l'article 11 de la Convention consistant en une ingérence dans la liberté d'association dite négative, le tribunal arrive à la conclusion que la qualité de membre forcé du syndicat de chasse dans le chef de la requérante serait à considérer comme proportionné eu égard à l'intérêt général poursuivi. Ce jugement a été confirmé en

---

<sup>45</sup> M. Fischbach a entre-temps été nommé médiateur au Luxembourg.

appel.<sup>46</sup> La requérante n'a cependant laissé aucun doute quant à sa détermination de déférer son affaire à la Cour de Strasbourg.

L'affaire 15096, plaidée devant la première chambre du tribunal administratif, a trouvée une solution radicalement différente. La requérante, se qualifiant d'opposante éthique à la chasse et agissant en tant que propriétaire de plusieurs parcelles, a informé le syndicat de chasse que ses terrains ne seraient plus à disposition pour l'exercice de la chasse. L'assemblée générale des propriétaires, à laquelle la requérante ne participait pas, est passé outre à son objection et s'est prononcé majoritairement pour le relaiement de la chasse pour une période de neuf ans. C'est contre l'approbation de cette délibération par le ministre de l'Environnement que s'est dirigé le recours en réformation introduit par l'intéressée. Le Tribunal administratif s'est livré à un examen de la conformité de la décision déférée au droit de la Convention européenne des Droits de l'Homme et plus particulièrement de l'arrêt Chassagnou. Au lieu de relever - comme l'avait fait la deuxième Chambre auparavant - les différences entre la loi luxembourgeoise et la loi française, le juge a au contraire cherché à relever les similitudes entre les deux législations et il est arrivé à la conclusions *«qu'il est constant qu'en droit luxembourgeois comme en droit français la faculté de chasser sur son terrain est directement lié au droit de propriété.»* Et de poursuivre que *«pareillement à la situation française analysée par le CEDH, l'apport forcé de ses terrains à travers l'obligation de faire partie du syndicat de chasse prévue par la loi luxembourgeoise représente une exception au principe générale posé par l'article 544 du Code civil luxembourgeois.»*<sup>47</sup> Examinant de près la possibilité théorique pour les «propriétaires intéressés» de décider à travers un vote démocratique de ne pas inclure leurs terrains dans le lot de chasse, le juge estime qu'en raison des mécanismes prévus à cet effet *«les probabilités d'aboutir raisonnablement à une décision de non relaiement sont infimes, rendant ainsi quasi nulle la possibilité effective pour le propriétaire individuel d'aboutir à un non exercice du droit de chasse sur ses terrains.»* La première chambre du Tribunal administratif estimait que les conclusions apportées par l'arrêt Chassagnou en son point 85 seraient appelées à s'appliquer telles quelles au cas d'espèce et, par voie de conséquence, annula la décision du ministre de l'Environnement portant approbation de la délibération du syndicat de chasse.

Force est de constater que ce deuxième jugement a fait une interprétation beaucoup plus conforme à l'esprit de l'arrêt de la CEDH que le précédent. Car si le premier juge s'est basé sur la thèse que l'intérêt général poursuivi consiste à éviter une pratique anarchique de la chasse et une gestion rationnelle du patrimoine cynégétique<sup>48</sup> et que, partant, les dispositions de la loi de 1925 ne rompraient pas le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général, l'approche du deuxième juge est fondamentalement différente en ce qu'il examine les dispositions de la loi de 1925 sous l'angle d'une exception au principe général du droit à la propriété. Ce faisant, il arrive à la conclusion inverse que la loi de 1925 aboutirait à placer la demanderesse dans une situation qui rompt le juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général. Tant l'État que le syndicat de chasse et le locataire du lot de chasse se sont pourvus en appel contre ce jugement.

---

<sup>46</sup> Cour administrative - n° 16177C, 10 juillet 2003.

<sup>47</sup> L'article 544 du Code civil définit la propriété comme «le droit de jouir et de disposer des choses pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements». L'État conserve donc le droit de réglementer la propriété et d'en restreindre l'usage dans l'intérêt général de la société.

<sup>48</sup> Arrêt Chassagnou, point 79.

L'imbroglie juridique qui règne actuellement dans le domaine - et dont le démêlement attendra probablement l'autorité d'un nouvel arrêt de la CEDH -, est cependant relégué au second plan par une question plus fondamentale qui devra être résolue indépendamment de l'issue définitive des deux affaires: celle du rôle de la chasse dans la société postindustrielle. À supposer que l'exemple des deux requérantes fasse tâche d'huile, ce qui ne peut pas être exclu compte tenu de l'influence qu'ont les associations pour la protection des animaux et autres associations pour la protection de la nature, la gestion rationnelle du patrimoine cynégétique sera effectivement compromise.<sup>49</sup> Les récentes querelles entre chasseurs et agriculteurs au sujet de la propagation de la peste porcine, que ces derniers ont imputée à une surpopulation de sangliers, les sempiternelles discussions sur les dommages causés aux récoltes et aux plantations, les frictions entre chasseurs et les autres utilisateurs de la forêt, sont autant de signes d'un besoin urgent de réfléchir quant à la manière dont l'homme compte gérer la nature dans le futur. Et la chasse, en tant que «sport» ou sous toute autre forme, devra être comprise dans ces réflexions.<sup>50</sup>

## **Conclusion**

Le bilan de la législature touchant à sa fin est décevant à maints égards. Plusieurs projets mis en route par le Gouvernement précédent ont été abandonnés sans qu'une solution de rechange n'ait été disponible, et les compromis qui ont finalement vu le jour laissent généralement un arrière-goût d'improvisé. Ni le Gouvernement, ni le Parlement, ni même la société civile ont réussi à initier un vrai débat public autour de l'introduction de la garantie environnementale dans la Constitution.

Dans ce constat morose, seule la promotion des énergies renouvelables se distingue tant par son caractère résolument innovateur que par le succès qu'elle a eu auprès du public et des acteurs économiques. Il faudra cependant se garder d'appliquer la recette indistinctement à tous les domaines de la politique de l'environnement. L'exemple de la concentration des compétences dans le domaine de l'eau au sein du Ministère de l'Intérieur a montré à quel point il est difficile d'intégrer l'écologie dans les autres politiques. Elle risque d'y être résorbée. Si le Luxembourg veut réaliser à moyen terme un modèle de société soutenable, l'Environnement aura besoin, pendant les prochaines législatures encore, d'un patron énergique et motivé pour défendre sa place dans le triptyque du développement durable.

L'enseignement le plus intéressant de la période sous examen peut être tiré sans doute de la comparaison des politiques sensiblement différentes des locataires du Ministère de l'Environnement - plutôt régulatrice et contraignante sous les ministres socialistes, incitative sous le tandem libéral. Il ne s'agit pas, comme le pourrait suggérer une analyse un peu trop superficielle, de modèles idéologiques totalement différents, difficilement conciliables entre eux. En fait, ce sont les deux volets complémentaires d'une même stratégie qu'il s'agit maintenant de mieux pondérer et combiner pour atteindre l'objectif visé qui consiste à développer les activités et le bien-être humains sans provoquer l'infarctus de l'environnement naturel et l'épuisement des

---

<sup>49</sup> «Par ailleurs, il est indéniable que la question de la préservation de notre environnement et en particulier des animaux sauvages, a désormais une place privilégiée dans les débats de nos sociétés.» - Opinion séparée de M. le juge Fischbach sur l'article 9.

<sup>50</sup> Voir à ce sujet l'opinion dissidente de M. le juge Costa.

ressources naturelles. Il incombera au prochain gouvernement de faire le pas logique subséquent: rechercher le juste équilibre entre la répression des comportements susceptibles d'avoir une incidence négative sur l'environnement et la promotion et l'encouragement de modes de production et de consommation durables.