

Prise de position du Ministre de l'Environnement concernant le rapport annuel du Médiateur à la Chambre de Députés

Le Ministre de l'Environnement a examiné en détail les critiques du médiateur relatant certaines prétendues insuffisances de l'action du Ministère de l'Environnement et de ses administrations dans le contexte de l'instruction des dossiers concernant les aides financières en matière d'énergies renouvelables, d'appréciation des plans d'aménagement communaux et en matière des constructions à ériger en zone verte.

Plusieurs mises au point s'imposent:

I. Les aides financières en matière d'énergies renouvelables

Le Ministre est conscient des difficultés rencontrées par certains requérants pour l'obtention d'aides financières visant la promotion des énergies renouvelables, notamment des installations photovoltaïques.

Dans le cadre du règlement grand-ducal du 17 juillet 2001, instituant un régime d'aides pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergie renouvelable, l'Administration de l'environnement s'est vue confrontée à une **augmentation exponentielle des demandes**, culminant en 2004 par l'introduction de 9.905 nouveaux dossiers, alors que le nombre d'agents chargés de l'instruction de ces dossiers (3) était absolument insuffisante. Le Médiateur avait par ailleurs été informé de cette situation.

Ce n'est qu'en 2005, avec l'embauche de 12 personnes supplémentaires que cette **situation a pu être débloquée**. Ainsi, les dossiers introduits dans le cadre du règlement grand-ducal du 20 juillet 2004, modifiant le règlement grand-ducal du 17 juillet 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, peuvent depuis lors être clôturés endéans 3 à 4 semaines. Alors que tout au long de l'année 2002 le nombre de dossiers finalisés ne s'élevait qu'à 2152, ce nombre est passé à 8146 pour l'année en cours. Les démarches demandées par le Médiateur ont d'ores et déjà été mises en œuvre par le Ministre de l'Environnement et les résultats peuvent être qualifiés de concluants.

Dans le cas plus spécifique **des installations photovoltaïques collectives**, il convient de distinguer d'une part les dossiers tenus en suspens pour suspicion de fraude, et d'autre part, les dossiers incomplets en raison de l'absence de preuves de paiements réels des requérants. Tant le Ministère de l'Environnement que son administration se sont beaucoup investis ces dernières semaines pour trouver une issue à la problématique. Une solution est à portée de main.

Il est évident que le seul souci de raccourcir les délais de paiements ne peut en aucun cas aboutir à un **scénario d'instruction sommaire** au détriment d'un contrôle approfondi en cas de doute au niveau de la légalité d'un dossier. En ce qui concerne les preuves de paiement, la réglementation en vigueur ainsi que les différents outils de sensibilisation de l'Administration sont suffisamment explicites sur le type de documents à présenter aux autorités.

Le Ministre de l'Environnement signale par ailleurs que les Ministères de l'Environnement et de l'Economie ont entrepris les démarches nécessaires, en s'arrogant le concours de « l'Energieinstitut Voralberg » en vue de l'élaboration d'une stratégie visant la création d'une structure centralisée pour l'information, le conseil et la formation dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables.

II. L'instruction des dossiers en matière de protection de l'environnement naturel

1. D'une manière générale, le Médiateur met le doigt sur **la lenteur** qui caractériserait l'instruction des dossiers sous compétence du Ministre de l'Environnement.

Le Ministre de l'environnement entend **nuancer fortement l'appréciation généralisée du Médiateur.**

Il rappelle d'abord qu'en 2006 sur un nombre de 1494 décisions prises jusqu'alors, **un pourcentage de 7,1 %** a fait l'objet **d'une décision négative.**

Il souhaite signaler ensuite que **les conclusions du Médiateur ne s'appuient que sur un nombre extrêmement limité de dossiers.** En effet, entre janvier 2004 et octobre 2006, sur un nombre total de 5.711 dossiers d'autorisation déposés auprès du Ministre de l'Environnement, ce dernier n'a été saisi que **d'une vingtaine de réclamations** de la part du Médiateur. Tout en considérant que le délai d'instruction des dossiers d'autorisation se situe entre 3 et 4 mois, celui-ci pouvant évidemment faire l'objet de fluctuations importantes en fonction de la complexité des dossiers à instruire, le Ministre de l'environnement s'interroge dès lors sur **le bien-fondé du caractère généralisé de l'appréciation du Médiateur.**

Toute politique de protection de l'environnement naturel– dans la mesure où elle entend pleinement assumer **l'équivalence des trois piliers du développement durable** – constitue un chantier complexe et laborieux aux multiples interfaces avec comme corollaire un engagement substantiel en ressources humaines et matérielles. L'impérieuse nécessité de la mise en œuvre d'une telle **politique dans l'intérêt du bien-être de l'ensemble d'une population** n'est d'ailleurs plus à démontrer. L'évolution du degré de mitage de nos paysages ainsi que l'érosion galopante de la diversité biologique telles qu'elles ont pu être présentées à l'occasion d'une récente conférence de presse⁽¹⁾ confère une saisissante acuité à une telle démarche.

Il n'en reste pas moins que le **Ministre de l'Environnement comprend l'insatisfaction** ressentie le cas échéant par l'administré dans l'hypothèse où sa démarche se sera soldée par une décision négative, qui, pris dans son contexte isolé, peut paraître démesurée ou inappropriée, mais qui nonobstant s'inscrit dans une politique générale cohérente et réfléchie.

(1) étude « Landschaftsmonitoring

Ceci dit, le Ministre de l'Environnement **est d'accord pour dire** que des efforts devraient être entrepris en vue de parfaire tant l'instruction administrative que les relations avec les services du Médiateur. Dans cet ordre d'idées, les services du Ministre de l'Environnement s'attèleront dans la mesure du possible à mettre en œuvre les mesures qui s'imposent dans l'intérêt d'une meilleure gestion administrative des dossiers. Les pourparlers avec le Ministre de l'Intérieur en vue d'une démarche concertée en matière d'appréciation de PAG ont d'ailleurs été entamés bien avant l'intervention du Médiateur, notamment en vue de garantir aux autorités communales ainsi qu'aux administrés le respect du délai d'instruction de trois mois inscrit à l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

2. Le Médiateur critique ensuite le fait que le Ministre de l'Environnement aurait violé le principe constitutionnel de l'autonomie communale.

Force est de constater que si depuis 1982, les Ministres successifs procèdent à des approbations partielles voire conditionnelles de plans d'aménagement généraux, ce n'est **pas par ignorance** ni des principes régissant la tutelle administrative qui se résument soit à une approbation pure et simple soit à un refus d'approbation, ni de la jurisprudence des juridictions administratives, mais par **souci de ne pas bloquer** les communes en matière d'urbanisme par des refus d'approbation catégoriques conduisant à les contraindre à répéter des procédures souvent lentes, longues et pénibles au niveau local.

Il est évident que les tractations avec les communes prennent beaucoup de temps et sont souvent laborieuses – ce qui explique les délais, il est vrai, parfois trop longs. Le Ministre se trouve donc devant **un choix délicat** : ou bien l'application de la loi telle que réclamée par le médiateur, synonyme d'une augmentation notable de refus mais garantissant des délais d'instruction courts ou bien le dialogue avec les autorités communales en vue de trouver des solutions compatibles avec les objectifs de la protection de la nature, mais donnant lieu à des délais allongés. Tout compte fait, la dernière option citée devrait finalement **s'avérer la plus favorable** pour les autorités communales.

Le Ministre de l'Environnement se propose d'engager des pourparlers avec les responsables du SYVICOL dans l'intérêt d'une démarche s'inscrivant dans le cadre des principes de la tutelle administrative.

3. Pour ce qui est des constructions à ériger en zone verte, le Médiateur met en exergue des critères d'appréciation incompréhensibles ainsi qu'un certain flou concernant la limite entre le pouvoir discrétionnaire et le pouvoir arbitraire du Ministre de l'Environnement. Par ailleurs, il s'interroge sur la mission exacte de l'architecte-conseil du Ministre de l'Environnement.

Dans ce contexte, le Ministre tient à rappeler que les **critères de refus** sont inscrits aux articles 1 et 56 de la loi du 19 janvier 2004 et qu'il statue dans le cadre des compétences lui attribuées par rapport à ces dispositions **au cas par cas** et en fonction des caractéristiques propres de chaque projet et de son environnement.

Afin d'éviter que ces critères ne donnent lieu à un quelconque arbitraire, des instructions pour le traitement de ce genre de dossiers ont été élaborées, respectivement sont en voie d'élaboration. Si certains de ces « critères » paraissent incompréhensibles, voire insuffisamment détaillés aux yeux du Médiateur, il n'en est certainement pas ainsi pour les services du Ministre de l'Environnement dont **l'expérience et la qualification**, par exemple de l'administration des eaux et forêts permettent une démarche cohérente et adaptée en la matière.

Par ailleurs, le Ministre de l'Environnement entend souligner – si besoin en était - qu'il résulte d'un jugement en date du 25 octobre 2006 du tribunal administratif (No 21.007 du rôle) que « *dans l'application des dispositions légales précitées, le Ministre assume seul la responsabilité politique de ses décisions, de son pouvoir d'appréciation sur la nature et la gravité de la mesure qu'il lui incombe de prendre ; qu'il appartient au seul Ministre de peser en définitive la valeur des intérêts publics et privés.*

Il appartient de même au seul Ministre de s'entourer, avant de statuer, des renseignements et avis qui lui paraissent utiles sans être lié par aucune prise de position dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

Quant à la mission de l'architecte-conseil du Ministère de l'Environnement et d'une éventuelle collision d'intérêts intolérable au regard du Médiateur, le Ministre de l'Environnement analysera l'opportunité d'**élargir le cercle des architectes** appelés à le conseiller, tout en rappelant **le bien-fondé de sa démarche** dans la mesure où le recours à l'architecte-conseil aura permis de solutionner la majorité des dossiers « problématiques » et ceci dans une large majorité des cas à la satisfaction de l'administré.

En conclusion, le Ministre **concède dans une certaine mesure la critique de la lenteur d'instruction incriminée par le Médiateur, mais réfute les autres critiques comme non-fondées.** Il est évident que les décisions de refus d'autorisation du Ministre peuvent donner lieu à des interventions légitimes du médiateur suite à des réclamations de la part de requérants insatisfaits. Il n'en reste pas moins que **la réanalyse de décisions de refus** telle que demandée par le Médiateur, et ceci sur la base d'une appréciation très personnelle et subjective de la part de celui-ci, ne peut entraîner une reconsidération systématique des faits à la base des dossiers qu'au risque d'**ébranler la légitime confiance des administrés dans les décisions ministérielles.** En matière des dossiers d'autorisation en exécution de la loi concernant la protection de la nature, il est rappelé que sur la vingtaine des réclamations introduites, seules deux –ayant trait à des objets d'ordre mineur – ont amené le Ministre de l'Environnement à reconsidérer sa position. Dans tous les autres cas de figure, **le Ministre a maintenu sa décision initiale**, décision qui dans bien des cas – et en amont de l'intervention du Médiateur- avait été expliquée à maintes reprises aux requérants respectifs.

Dans cet ordre d'idées, le Ministre de l'Environnement accueille favorablement la récente demande d'entrevue de la part du Médiateur.

Luxembourg, le 8 novembre 2006