

**Projet de loi**

**concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et portant modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés**

---

**Avis du Conseil d'État**

(3 mai 2016)

Par dépêche du 18 novembre 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'un tableau de correspondance ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 25 février, 4 avril et 6 avril 2016.

Selon la lettre de saisine, les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été demandés, mais ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous rubrique entend transposer en droit national la directive 2012/18/UE (dite « Seveso III », ci-après désignée par « la directive ») du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil (dite « Seveso II »). Selon l'article 31 de la directive, le Luxembourg aurait dû transposer celle-ci au plus tard le 31 mai 2015 et appliquer les mesures prévues à partir du 1<sup>er</sup> juin 2015.

La directive vise à prévenir les accidents majeurs qui pourraient être causés par certaines activités industrielles et à en limiter les conséquences pour la santé humaine et pour l'environnement. Selon les auteurs elle va donc au-delà du champ d'application de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (désignée ci-après par « loi relative aux établissements classés »), étant donné qu'elle vise non seulement la santé et la sécurité des travailleurs au travail, mais également la santé du public. De plus, il s'agit, selon les auteurs, d'éviter que les dispenses accordées dans le

cadre de la législation précitée fassent en sorte que les établissements concernés ne tombent pas sous les dispositions de la directive. Enfin, la directive prévoit une consultation publique pour toutes les classes d'établissement alors que la loi relative aux établissements classés n'en prévoit une que pour les classes 1 à 2. Cette consultation publique demandée par la directive doit dans tous les cas être indépendante de celle prévue actuellement pour les classes 1 à 2. De ces trois arguments, les auteurs de la loi en projet déduisent que la directive doit être transposée par le biais d'une loi et non plus par règlement grand-ducal en exécution de la loi relative aux établissements classés.

Le Conseil d'État se rallie à cette analyse tout comme il salue que les auteurs aient choisi une approche intégrée en ce qui concerne les procédures et la délivrance des autorisations requises. En se référant aux procédures établies par la loi relative aux établissements classés, les auteurs de la loi en projet ont essayé d'éviter toute redondance et incompatibilité avec les procédures existantes en matière de législation sur les établissements classés. Or, même si le Conseil d'État approuve la démarche des auteurs, quant au principe, il n'en est pas moins vrai qu'elle pose des problèmes d'ordre juridique qui résultent du fait que sur certains détails les deux textes n'ont pas suffisamment été mis en concordance. Le Conseil d'État y reviendra plus spécifiquement lors de l'examen des articles.

Selon l'article 25 de la directive, la Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués afin d'adapter les annexes II à VI. Voilà pourquoi, le Conseil d'État, tout en renvoyant à son avis n° 50080 du 18 juin 2013 sur le projet de loi a) relative aux émissions industrielles b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (doc. parl. n° 6541<sup>4</sup>), demande de procéder à une transposition dynamique des annexes visées. Dans son avis précité, il a fait valoir que : « Dans cette logique, les annexes concernées ne sont pas à reproduire dans la loi en projet, ce qui implique que dans le dispositif il doit être fait référence aux annexes en question de la directive. De même, la loi en projet devra préciser l'entrée en vigueur de ces modifications opérées par acte délégué, et dans un souci de transparence, prévoir la publication d'un avis afférent au Mémorial. De l'avis du Conseil d'État, une entrée en vigueur concomitante de la loi avec celle de l'acte délégué est souhaitable. »

Pour éviter que la loi en projet, une fois qu'elle sera entrée en vigueur, soit adaptée régulièrement suite à l'adoption d'un acte délégué, le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses avis antérieurs<sup>1</sup>, propose d'abroger les annexes II à VI et de procéder à l'avenir à une éventuelle transposition d'actes délégués modifiant les annexes de la directive par le biais de la technique de la transposition dynamique.

---

<sup>1</sup> Avis du 25 octobre 2011 sur le projet de loi relatif aux conditions des transferts de produits liés à la défense dans l'Union européenne (doc. parl. n° 6292<sup>3</sup>) ; avis du 14 mai 2013 sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets (doc. parl. n° 6473<sup>2</sup>) ; avis du 18 juin 2013 sur le projet de loi a) relative aux émissions industrielles b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (doc. parl. n° 6541<sup>4</sup>).

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

Les dispositions sous revue constituent une déclaration d'intention sans valeur normative et sont dès lors à omettre.

### Article 2 (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'État)

Sans observation.

### Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen fixe les définitions applicables aux termes de la loi en projet. Par rapport à la directive, les auteurs rajoutent deux définitions, à savoir celle d'« autorisation » (point 10) et celle d'« organisme de contrôle » (point 21).

En ce qui concerne cette dernière définition, le Conseil d'État constate que seuls les articles 11 et 13 mentionnent un « organisme de contrôle » non pas sans préciser qu'il s'agit d'organismes de contrôle « agréé[s] dans le cadre des compétences et attributions de l'Inspection du travail et des mines ». Un « expert » à agréer tel que spécifié dans la définition sous rubrique ne se retrouve pas dans le texte du projet de loi.

Selon le Conseil d'État, la disposition sous examen soulève deux problèmes. Tout d'abord, elle omet de préciser quelles sont les « autorités compétentes » dont il est fait mention. L'article 7 qui définit les autorités compétentes ne fournit pas non plus cette précision. Les articles 11 et 13 font présumer qu'il s'agit d'organismes de contrôle agréés dans le cadre des compétences et attributions de l'ITM. Le défaut de définition et l'incohérence avec les articles 11 et 13 constituent une insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la formulation de l'article 3, point 21.

Le texte sous avis ne contient pas non plus d'indication sur les conditions d'après lesquelles les agréments sont accordés. Comme le mécanisme de l'agrément constitue une restriction à la liberté d'industrie et du commerce garantie par l'article 11(6) de la Constitution, il est indispensable, sous peine d'opposition formelle, d'en prévoir les conditions dans la loi.

Le Conseil d'État note que, selon l'article 614-7 du Code du travail, des agréments de ce type sont délivrés par le ministre du Travail suivant les critères y fixés. Pour répondre aux deux oppositions formelles formulées à l'égard de la disposition sous revue, le Conseil d'État propose de conférer à l'article 3, point 21, une compétence expresse au ministre du Travail pour délivrer les agréments en question, selon les conditions de l'article 614-7 précité.

Le Conseil d'État n'a pas d'autres observations par rapport à cet article.

#### Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

L'article 4 détermine la procédure d'autorisation et les conditions d'aménagement et d'exploitation. Le Conseil d'État constate que les paragraphes subséquents règlent les cas de la construction, de l'exploitation et de la modification d'un établissement. Ils ne tiennent pas compte de l'hypothèse d'une cessation d'activité d'un établissement et de la procédure à respecter dans ce cas. Le Conseil d'État estime que, pour garder un certain parallélisme entre le projet de loi sous avis et la loi relative aux établissements classés, il y a lieu de prévoir cette possibilité dans le texte sous rubrique et de régler le déroulement d'une procédure afférente. En effet, la loi relative aux établissements classés prévoit ce cas de figure dans son article 13, paragraphe 8, tout en se référant à l'alinéa 2 à des conditions à fixer en vue de la sauvegarde et de la restauration du site, y compris la décontamination, l'assainissement et, le cas échéant, la remise en état « et toutes autres mesures jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1<sup>er</sup> ».

La première phrase de l'article 4, paragraphe 2, portant sur les compétences ministérielles dans le cadre des autorisations requises, reprend la formulation de l'article 4 de la loi relative aux établissements classés. La deuxième phrase prescrit que les autorisations du ministre ayant le Travail dans ses attributions sont prises sur « avis conforme » du ministre ayant la Santé dans ses attributions. Le Conseil d'État n'a pas d'observations à formuler à l'égard de ces dispositions.

En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 3, le texte du projet de loi dispose que « la procédure d'autorisation est identique à celle décrite pour les établissements de la classe 1 également soumis à la présente législation, aux articles 6, 7, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 20 et 21 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ». Dans ce même contexte, les auteurs ont proposé à l'article 36 de la loi en projet des dispositions modificatives de la loi relative aux établissements classés. Même si le Conseil d'État approuve le choix des auteurs quant au principe, il doit s'opposer formellement à cette disposition sous sa forme actuelle, étant donné qu'elle conduit à une insécurité juridique, comme le montrent les cas de figure suivants :

L'article 6 de la loi relative aux établissements classés fait une distinction entre une « modification » et une « modification substantielle » d'un établissement. Une modification est substantielle si « de l'appréciation des administrations compétentes » elle « peut avoir des incidences négatives significatives sur les intérêts protégés par l'article 1<sup>er</sup> ... ». L'article 8, paragraphe 4, et l'article 12 de la loi en projet ne font pas cette distinction et parlent de la modification d'un établissement ou d'une installation « qui pourrait avoir des conséquences importantes en termes de dangers liés aux accidents majeurs ». Ainsi, si l'article 6 de la loi relative aux établissements classés devait s'appliquer aux établissements visés par la loi en projet, il y aurait lieu d'insérer cette définition dans l'article 6, alinéas 2 et 3, de la loi relative aux établissements classés.

Un deuxième exemple se réfère à la disposition de l'article 2 de la loi relative aux établissements classés qui veut que les administrations compétentes, en cas de modification d'une exploitation d'un établissement, soient « l'Administration de l'environnement, l'Inspection du travail et des

mines et la (les) administration(s) communale(s) de la ou des communes concernées par l'implantation ou la modification substantielle de l'établissement en cause, chacune en ce qui la concerne ». Pour toute modification substantielle, l'article 6 renvoie à la procédure de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi relative aux établissements classés qui dispose que les demandes d'autorisation des établissements de la classe 1 sont adressées, par lettre recommandée avec avis de réception, « en trois exemplaires à l'Administration de l'environnement » qui transmet d'office un exemplaire à l'Inspection du travail et des mines (ci-après désignée par « ITM »). Or, cet article de la loi relative aux établissements classés se heurte à l'article 8, paragraphe 4, de la loi en projet qui en cas de modification d'un établissement exige d'adresser une demande non pas en trois mais en quatre exemplaires et ceci non pas à l'Administration de l'environnement mais à l'ITM.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État demande dès lors de mettre en concordance les deux textes (tout en considérant les modifications projetées dans le cadre du projet de loi n° 6704<sup>2</sup> qui se trouve actuellement en procédure) et de préciser clairement quelles dispositions des articles concernés de la loi relative aux établissements classés devront s'appliquer sous quelle forme aux établissements visés par la loi en projet.

L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 4 dispose *in fine* que les autorisations « sont, dans la mesure du possible, combinées matériellement avec les autorisations requises au titre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ». Même si le Conseil d'État approuve la volonté des auteurs de combiner matériellement les deux catégories d'autorisation et même si le Conseil d'État est conscient du fait que les auteurs se sont inspirés de la loi du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles<sup>3</sup>, cette formulation n'est rien d'autre qu'une déclaration d'intention sans valeur normative. Le Conseil d'État demande dès lors de supprimer ce bout de phrase, ceci d'autant plus qu'aux termes de l'article 17 de la loi sur les établissements classés et de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi en projet « ... la construction, l'exploitation ou la modification d'établissements ne peut être entamée qu'après la délivrance des autorisations requises par la présente loi ». Ces deux articles, dont la formulation est identique, font donc que les établissements ne peuvent de toute façon pas procéder à la construction, l'exploitation ou la modification avant d'être en possession des deux types d'autorisation.

---

<sup>2</sup> Projet de loi dite « Omnibus » portant modification de : a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ; c) de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ; d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; g) de l'article 44*bis* du Code civil ; h) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ; i) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; j) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ; k) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; l) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ; et abrogeant : a) l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ; b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

<sup>3</sup> Loi du 9 mai 2014 a) relative aux émissions industrielles b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés c) modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

L'alinéa 2 du même paragraphe 4 parle de « délais prévus au paragraphe 3 ». Or, ce paragraphe ne prévoit aucun délai dans la mesure où il ne fait référence qu'à des articles de la loi relative aux établissements classés. Le Conseil d'État demande de se référer explicitement aux dispositions déterminant les délais dont il est question.

Au paragraphe 5, l'alinéa 2 dispose que « ces autorisations peuvent être limitées dans le temps et peuvent fixer le délai dans lequel l'établissement devra être mis en exploitation ». En disant « ces » autorisations, les auteurs n'ont-ils visé que les autorisations modifiées ou complétées ? Si tel n'est pas le cas, le Conseil d'État demande d'écrire « les » au lieu de « ces ».

Selon le paragraphe 6, une prolongation d'une « autorisation venant à expiration peut être accordée sans qu'il y ait lieu de procéder à une nouvelle procédure de commodo et incommodo ». Le Conseil d'État observe dans ce contexte que la loi relative aux établissements classés, de laquelle dont les auteurs se sont inspirés, prévoit une « décision ... dans les trente jours à compter de la demande afférente par l'autorité compétente ». Or, le projet de loi sous avis n'indique aucun délai. En outre, la formulation « nouvelle procédure de commodo et incommodo » n'est pas correcte, étant donné que la procédure prévue dans la loi en projet n'est pas une procédure de commodo et incommodo, mais une procédure concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Vu ce qui précède, le Conseil d'État, sur fondement d'incohérence de texte, source d'insécurité juridique, s'oppose formellement aux dispositions de l'article 4, paragraphe 6.

Le paragraphe 7 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

Cet article dispose que les autorités compétentes informent la Commission européenne si elles considèrent qu'une substance dangereuse n'est pas de nature à engendrer une libération de matière ou d'énergie susceptible de créer un accident majeur.

Le commentaire des articles renseigne que, selon le guide de transposition de la Commission européenne de la directive, « il n'y a pas de nécessité » de transposer l'article 4 de la directive en droit national, mais dans un souci de transparence et d'information des exploitants, les auteurs ont considéré utile de prévoir cette disposition. Le Conseil d'État y marque son accord.

#### Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 6 transposent fidèlement l'article 5 de la directive.

Les auteurs ont rajouté un troisième paragraphe pour préciser que « l'exploitant doit désigner une ou plusieurs personnes chargées des questions relatives à la prévention des accidents ... ». Le Conseil d'État a du mal à comprendre la plus-value de cette disposition, alors que l'annexe III prévoit déjà, dans le cadre du système de gestion de la sécurité d'un

établissement, la détermination des « rôles et responsabilités du personnel associé à la gestion des risques d'accidents majeurs à tous les niveaux de l'organisation ... ». De plus, se pose la question du statut, des devoirs et des missions de ces personnes chargées des questions liées à la prévention des accidents. Le Conseil d'État observe que l'article 13, paragraphe 6, de la loi relative aux établissements classés règle cette question en disposant que l'autorisation peut prévoir l'obligation pour l'exploitant de désigner des personnes chargées des questions de sécurité et qu'un règlement grand-ducal peut préciser son statut et ses missions.

Si les auteurs entendent maintenir cette disposition, le Conseil d'État estime que le paragraphe 3 n'est pas l'endroit adéquat, ceci d'autant plus qu'il n'est pas précisé sous quelle forme cette personne doit être désignée et notifiée aux autorités compétentes. Ainsi, le Conseil d'État suggère dans ce cas de supprimer le paragraphe 3 sous avis et d'insérer cette disposition avec les précisions nécessaires à l'article 9 qui fixe la politique de prévention des accidents majeurs.

#### Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

L'article 7 transpose l'article 6 de la directive et définit les autorités compétentes et leurs responsabilités.

Le Conseil d'État constate que la lecture du projet de loi est difficile, étant donné que le texte distingue successivement entre plusieurs « autorités compétentes », à savoir les autorités compétentes telles que définies à l'article 7, les « autorités compétentes en matière d'autorisation » (cf. article 14), les « autorités compétentes en matière d'établissements classés », les « autorités chargées de prendre la décision » (cf. article 16). Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas plus judicieux de définir les différentes catégories d'« autorités compétentes » à l'article 7.

Ensuite, le Conseil d'État note que l'article 21, paragraphe 3, de la loi en projet confie à l'ITM la mission de coordonner les procédures d'exécution des tâches confiées aux différentes autorités compétentes. Le Conseil d'État s'interroge s'il ne serait pas plus utile d'intégrer cette disposition à l'article 7 du projet sous avis.

Le paragraphe 2 de l'article 7 dispose que les informations reçues par les autorités compétentes sont transmises, s'il y a lieu, pour avis à d'autres ministères ou administrations. L'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive, que les auteurs entendent transposer selon le tableau de correspondance par le paragraphe 2 de l'article 7 du projet de loi sous examen, demande d'instituer ou de désigner, le cas échéant, « les organismes chargés d'assister l'autorité compétente sur le plan technique ». Or, le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi en projet n'institue et ne désigne aucun organisme chargé d'assister l'autorité compétente « sur le plan technique », mais confère une interprétation beaucoup plus large de la directive en prévoyant la possibilité de transmettre des informations à d'autres ministères ou administrations.

De surcroît, le Conseil d'État se pose des questions quant au fond de cette disposition : Quelles informations pourront être transmises à d'autres ministères ou administrations ? Selon quels critères ces informations seront-elles transmises ? Quelle est la portée des termes « s'il y a lieu » ? Sur base

de quels critères une telle décision de saisir d'autres autorités sera-t-elle prise ? Quelle est la portée juridique de l'avis à rendre par de telles autorités, étant donné que l'avis du ministre ayant la Santé dans ses attributions, auquel la première partie de la phrase fait référence, est un « avis conforme » ? Les autres ministères ou administrations devront-ils respecter les mêmes délais que le ministre ayant la Santé dans ses attributions ?

Au commentaire des articles les auteurs affirment que cette disposition a été reprise de l'article 16 du règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Toutefois, le Conseil d'État tient à souligner que la directive Seveso II est abrogée par la directive. Ensuite, il constate que le règlement grand-ducal précité précise que ces avis « sont joints aux dossiers de demande ... avant l'expiration du délai d'instruction » et que « faute d'avoir été transmis aux autorités compétentes dans le prédit délai, il est passé outre ».

Vu ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 2 de l'article 7 sous sa forme actuelle pour des raisons d'insécurité juridique.

Les paragraphes 3 et 4 transposent fidèlement les paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive et n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

#### Article 8

Les paragraphes 1<sup>er</sup> à 3 n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 4, les auteurs précisent par rapport au texte de la directive que l'exploitant est tenu d'informer au préalable « au plus tard conjointement à la demande d'autorisation » l'ITM de certains événements. Le Conseil d'État observe que le règlement grand-ducal précité du 17 juillet 2000 dispose à l'article 7, paragraphe 4, que « l'exploitant informe immédiatement les autorités compétentes de ce changement de situation » alors que le projet de loi donne plus de latitude aux exploitants en disant qu'ils doivent informer les autorités compétentes « au plus tard conjointement à la demande d'autorisation ». La directive précise dans son article 7, paragraphe 4, que l'exploitant doit informer l'autorité compétente « au préalable » des événements y visés. Le Conseil d'État donne à considérer qu'une « demande d'autorisation », telle qu'elle est définie à l'article 4 de la loi en projet, est requise pour la « construction, l'exploitation ou la modification d'établissements », mais non pas pour la fermeture d'un établissement ou sa mise hors service (cf. observation du Conseil d'État à l'article 4). Dans ce cas, l'ajout proposé par les auteurs selon lequel l'exploitant est tenu d'informer au préalable et « au plus tard conjointement à la demande d'autorisation », ne fait pas de sens.

Voilà pourquoi le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition de l'article 8, paragraphe 4, pour transposition incorrecte de la directive, et demande de se limiter au texte de la directive et d'écrire « L'exploitant informe l'autorité compétente sous forme de quatre exemplaires ... au préalable des événements suivants : ... ».

### Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

L'article 9 qui définit la politique de prévention des accidents majeurs transpose fidèlement l'article 8 de la directive. Sur base de ses considérations générales, le Conseil d'État demande toutefois de compléter *in fine* le libellé du paragraphe 5 de l'article sous examen comme suit :

« ... l'annexe III de la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil telle que révisée au moyen d'un acte délégué que la Commission européenne est habilitée à prendre en vertu de l'article 25 de ladite directive. »

### Article 10 (9 selon le Conseil d'État)

L'article 10 transpose fidèlement l'article 9 de la directive et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 11 (10 selon le Conseil d'État)

Par rapport à la directive, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 11 étend l'obligation d'établir un rapport de sécurité des établissements « seuil haut » aux établissements « seuil bas ». Au commentaire des articles les auteurs précisent que ce choix s'explique par le fait que la loi du 21 décembre 2007 portant approbation des conventions de la Conférence Internationale du Travail N<sup>os</sup> 115, 119, 120, 127, 129, 136, 139, 148, 149, 161, 162, 167, 170, 171, 174, 176, 183 et 184 et des protocoles relatifs aux conventions N<sup>os</sup> 81 et 115 prévoit que pour toute installation à risques d'accident majeur un rapport de sécurité doit être établi. Les auteurs expliquent en outre que pour certaines catégories d'établissement « les seuils à partir desquels un tel établissement classé suivant la loi relative aux établissements classés nécessite l'élaboration d'une étude des risques et d'un rapport de sécurité sont nettement inférieurs aux seuils repris à l'annexe I parties 1 et de la directive dite Seveso II, respectivement III, c'est-à-dire nettement inférieurs aux seuils à partir desquels un établissement est soumis à la législation dite Seveso ».

Le Conseil d'État ne voulant pas se prononcer sur l'opportunité politique d'une telle disposition, tient pourtant à préciser que la directive ne demande qu'aux établissements « seuil haut » d'établir un rapport de sécurité, l'article 9, paragraphe 5, et l'annexe II précisant que pour les établissements « seuil bas », « l'obligation de mettre en œuvre la politique de prévention des accidents majeurs peut être remplie par d'autres moyens, structures et systèmes de gestion appropriés, proportionnés aux risques d'accident majeur, compte tenu des principes établis à l'annexe III ».

Les auteurs proposent de reprendre cette disposition au point a) du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 11 du projet sous avis. Toutefois le Conseil d'État donne à considérer que les points a) à f) de cet article déterminent les « fins » du rapport de sécurité et non pas les « moyens », comme le fait le paragraphe 2 et l'annexe II. Étant donné que l'article 9, paragraphe 5, et l'annexe II sont suffisamment clairs sur ce point, le Conseil d'État estime

que la deuxième phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, point a) de l'article 11 est superflète et demande par conséquent de la supprimer.

Le paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, transpose fidèlement l'article 10, paragraphe 2, de la directive. Toutefois, en reprenant les termes « au moins » de l'article 10, paragraphe 2, de la directive les auteurs suggèrent qu'il puisse y avoir encore d'autres données et informations que les exploitants doivent fournir le cas échéant. Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, ou bien de supprimer les termes « au moins » ou bien de préciser le cas échéant les données et informations supplémentaires à fournir par les exploitants.

Aux alinéas 2 à 4 du même paragraphe, les auteurs rajoutent quelques précisions par rapport à la directive. Ainsi, l'alinéa 2 dispose que l'exploitant doit élaborer le rapport de sécurité sous la direction d'un organisme de contrôle qui agit dans le cadre des compétences et attributions de l'ITM. Le Conseil d'État demande de préciser que sont visés seulement des organismes de contrôle « agréés » qui agissent dans le cadre des compétences et attributions de l'ITM. Voilà pourquoi il demande d'écrire « ... organisme de contrôle agréé ... » aux alinéas 2 et 3 de l'article 11, paragraphe 2.

L'alinéa 4 prévoit la possibilité de fusionner en un rapport de sécurité plusieurs rapports de sécurité et études des risques, parties de rapports, ou autres rapports équivalents, établis conformément à d'autres législations à condition que toutes les exigences du présent article soient remplies. Le Conseil d'État, ne voyant pas la plus-value de cette disposition, propose de supprimer l'alinéa sous rubrique, étant donné que le résultat de cette fusion de documents est de toute façon « un rapport de sécurité unique » qui remplit « toutes les exigences du présent article ».

Les paragraphes 3, 4, 5 et 6 de l'article 11 transposent fidèlement les paragraphes afférents de l'article 10 de la directive et n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Conformément aux considérations générales, le Conseil d'État demande toutefois de faire suivre au paragraphe 1<sup>er</sup>, point a), les mots « l'annexe III » par les termes « de la directive 2012/18/UE telle que révisée au moyen d'un acte délégué que la Commission européenne est habilitée à prendre en vertu de l'article 25 de ladite directive ».

Dans le même sens, aux paragraphes 2, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, et 6, les mots « l'annexe II » seraient à faire suivre par les termes « de la directive 2012/18/UE telle que révisée au moyen d'un acte délégué que la Commission européenne est habilitée à prendre en vertu de l'article 25 de ladite directive ».

#### Article 12 (11 selon le Conseil d'État)

L'article 12 définit la procédure à respecter par l'exploitant lors de la modification d'une installation, d'un établissement ou d'une zone de stockage. L'alinéa 1<sup>er</sup> transpose fidèlement l'article 11 de la directive.

À l'alinéa 2, les auteurs proposent de préciser que toute modification est soumise à autorisation. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport à l'article 12.

### Article 13 (12 selon le Conseil d'État)

L'article 13 transpose l'article 12 de la directive. Il définit les règles concernant les plans d'urgence internes et externes. Le Conseil d'État note que le paragraphe 1<sup>er</sup>, sous-point a) étend l'obligation d'établir un plan d'urgence interne aux établissements « seuil bas » alors que la directive ne vise que les établissements « seuil haut ».

Au commentaire des articles les auteurs expliquent la nécessité de demander aux établissements « seuil bas » d'établir un plan d'urgence. Ainsi, le ministre ayant le Travail dans ses attributions peut prescrire « l'établissement d'un plan d'urgence interne et d'un plan d'urgence externe » en vertu de l'article 13, paragraphe 5, de la loi relative aux établissements classés. Or, au moment où un établissement est dispensé d'un plan d'urgence interne en vertu de cette loi, il ne pourrait y être obligé en vertu de la loi en projet, si celle-ci n'étendait pas cette obligation aux établissements « seuil bas ». Même si le Conseil d'État comprend le souci des auteurs, il donne à considérer que le texte reste muet par rapport à la situation où un établissement « seuil bas » ou « seuil haut » a déjà établi un plan d'urgence interne en vertu de la loi relative aux établissements classés. Aux yeux du Conseil d'État, il y a un risque que dorénavant deux plans d'urgence distincts puissent coexister, ce qui serait contraire au but recherché par la loi relative aux établissements classés et le projet de loi sous rubrique. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser ce cas de figure dans le cadre du projet de loi sous examen.

Les paragraphes 2, 3 et 4 ont été transposés fidèlement. À l'endroit du paragraphe 3, le Conseil d'État demande toutefois, au regard des considérations générales, de compléter *in fine* le libellé comme suit :

« ... annexe IV de la directive 2012/18/UE telle que révisée au moyen d'un acte délégué que la Commission européenne est habilitée à prendre en vertu de l'article 25 de ladite directive. »

Le paragraphe 5 institue une « procédure de consultation et de participation du public concerné conformément aux procédures applicables aux établissements classés de la classe 1 reprises aux articles 10 et 12 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ». Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette disposition.

Les paragraphes 6 et 7 ont été transposés fidèlement et n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Le paragraphe 8 dispose que l'Administration des services de secours peut prendre une décision motivée dispensant un établissement du devoir de produire un plan d'urgence externe. Étant donné que l'article 7 de la loi en projet érige le ministre ayant les Services de secours dans ses attributions en autorité compétente et non pas l'Administration des services de secours, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous rubrique, vu qu'elle ne suffit pas aux exigences de la sécurité juridique. Le Conseil d'État demande dès lors d'écrire « Le ministre ayant les Services de secours dans ses attributions peut, en motivant sa décision, ... ».

Le paragraphe 9 dispose que les plans d'urgence internes sont à charge de l'exploitant tandis que le « Gouvernement peut mettre à charge de l'exploitant en tout ou en partie les frais relatifs à l'établissement de plans d'urgence externes ». Le Conseil d'État ne pourrait s'accommoder d'une formulation aussi vague, qui ne définit pas clairement les critères selon lesquels ces frais pourraient être mis complètement ou partiellement à charge de l'exploitant. Aussi, le Conseil d'État s'interroge-t-il si les auteurs entendent vraiment conférer cette prise de décision au « Gouvernement ». Étant donné que le paragraphe 9 ne suffit pas aux exigences de la sécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Il demande dès lors de revoir le texte du paragraphe 9 en projet et exige, sous peine d'opposition formelle, de préciser dans quels cas de figure et dans quelle mesure les frais relatifs à l'établissement des plans d'urgence internes sont à charge de l'exploitant.

#### Article 14 (13 selon le Conseil d'État)

L'article 14 transpose l'article 13 de la directive concernant la maîtrise de l'urbanisation. Le Conseil d'État constate que les formulations employées sont souvent vagues et ne délimitent pas clairement les obligations à observer par les autorités communales : Sous quelle forme et à quel moment le contrôle dont il est question au paragraphe 1<sup>er</sup> s'exerce-t-il ? Si les communes agissent « dans le cadre de leurs compétences telles que définies par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain » comme le spécifie l'alinéa 1<sup>er</sup>, comment les autorités communales pourront-elles alors contrôler « des modifications des établissements visées à l'article 12 », alors que ces modifications, qui peuvent aussi porter sur un procédé, la nature, la forme physique ou des quantités de substances dangereuses, ne tombent pas sous le champ d'application de la loi précitée du 19 juillet 2004 ?

Vu ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> étant donné qu'elles ne suffisent pas aux exigences du principe de la sécurité juridique.

Le Conseil d'État ajoute encore que même si le texte transpose dans ses grandes lignes l'article 13 de la directive, il y a lieu de souligner que la directive, en demandant aux États membres de veiller à la prise en compte des objectifs de prévention d'accidents majeurs, ne dessaisit pas le législateur de son obligation de dresser un cadre normatif précis, ceci d'autant plus, si l'interprétation du Conseil d'État est correcte, qu'en cas de défaillance, la responsabilité des autorités communales serait engagée sous peine des sanctions pénales fixées à l'article 29 de la loi en projet. Or, le Conseil d'État note à cet égard que les communes ne peuvent pas être rendues pénalement responsables.

Le Conseil d'État remarque en outre qu'au paragraphe 1<sup>er</sup> les auteurs utilisent les termes « leurs politiques de maîtrise de l'urbanisation » tandis qu'au paragraphe 2 ils parlent de « leur politique de maîtrise de l'urbanisation(,) d'affectation ou d'utilisation des sols ». Le Conseil d'État, tout en renvoyant à la formulation actuelle de l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement grand-ducal précité du 17 juillet 2000 tel qu'il a été modifié, demande d'utiliser une seule formulation, au singulier, et de reprendre dès lors au paragraphe 1<sup>er</sup> la formulation contenue au paragraphe 2.

Le paragraphe 4 de l'article 14 définit des « distances de sécurité appropriées » à respecter par certaines zones ou bâtiments, tout en précisant que ces distances ne peuvent « être inférieures à celles fournies par l'Inspection du travail et des mines et la Direction de la Santé ». Le Conseil d'État se doit de rappeler que la hiérarchie des normes interdit dans des textes normatifs de valeur hiérarchique supérieure des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures. Aussi doit-il s'opposer formellement à la disposition sous examen.

À plusieurs reprises les auteurs rajoutent les mots « établissement(s) visé(s) par la présente loi ». Étant donné que l'article 3 donne une définition suffisamment claire du terme « établissement » par rapport à la loi en projet, les mots « visé(s) par la présente loi » sont superfétatoires. Le Conseil d'État demande dès lors de les supprimer aux paragraphes 2 a), 4 a), 4 b) et 4 c).

Le paragraphe 6 transpose l'article 13, paragraphe 4, de la directive et n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

#### Article 15 (14 selon le Conseil d'État)

L'article 15 tend à transposer l'article 14 de la directive concernant l'information du public.

Aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, alinéa 2, le Conseil d'État demande sur base de ses considérations générales d'écrire :

« ... annexe V de la directive 2012/18/UE telle que révisée au moyen d'un acte délégué que la Commission européenne est habilitée à prendre en vertu de l'article 25 de ladite directive. »

Le paragraphe 2 définit les informations à fournir au public concernant les établissements « seuil haut ». Il oblige les établissements, entre autres, à mettre sur demande le rapport de sécurité ou l'inventaire des substances dangereuses à la disposition du public. Toutefois, le Conseil d'État observe que l'article 11 du projet de loi rend obligatoire la confection d'un rapport de sécurité et pour les établissements « seuil haut » et pour les établissements « seuil bas ». Si les auteurs sont donc de l'avis, comme ils le notent au commentaire de l'article 11, qu'il leur « semble évident et opportun de faire établir une telle étude et un tel rapport de sécurité pour un établissement dit Seveso seuil bas », il ne sera pas moins évident et opportun d'imposer les mêmes obligations aux établissements « seuil haut » et « seuil bas » quand il s'agit d'assurer une information adéquate du public. Le Conseil d'État insiste dès lors d'étendre le champ d'application du paragraphe 2 aux établissements « seuil bas ».

Le paragraphe 4 de l'article 15 confère à l'Administration des services de secours la mission d'informer « l'autre État membre et les autorités compétentes de sa décision motivée » si un établissement proche du territoire d'un autre État membre ne saurait créer un danger d'accident majeur au-delà de son périmètre. Le bout de phrase de ce paragraphe peut prêter à confusion, étant donné que le Conseil d'État croit comprendre que les auteurs n'ont pas visé les autorités compétentes, mais bien les « autorités compétentes de l'autre État ». Le Conseil d'État propose donc d'écrire « ...

elle informe les autorités compétentes de l'autre État de sa décision motivée ».

### Article 16 (15 selon le Conseil d'État)

L'article 16 définit la procédure de consultation publique et la participation à la prise de décision du public.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, dispose que l'ITM ou l'Administration de l'environnement devraient veiller à ce qu'au cours de la procédure de consultation, le public puisse donner son avis sur des projets individuels spécifiques. L'alinéa 2 fixe la procédure de consultation en renvoyant à la procédure applicable aux établissements classés selon la loi relative aux établissements classés. Le Conseil d'État peut marquer son accord par rapport à cette dernière disposition et demande que l'alinéa 1<sup>er</sup> soit supprimé, étant donné que l'alinéa 2 met en place une procédure qui garantit convenablement les droits du public.

En ce qui concerne l'alinéa 3, point c), et l'alinéa 4 du paragraphe sous rubrique, le Conseil d'État est d'avis que les dispositions ne sont pas claires, voire qu'elles sont illisibles. Le Conseil d'État croit comprendre que, selon l'alinéa 3, point c), l'ITM de concert avec l'Administration de l'environnement est en charge de la procédure de consultation au moment où il s'agit de nouveaux aménagements soumis aux dispositions de la loi précitée relative aux établissements classés. Si par contre il s'agit de nouveaux aménagements qui ne sont pas soumis aux dispositions de la loi précitée relative aux établissements classés ou lorsqu'il s'agit de nouveaux aménagements relevant de la classe 2 soumis aux dispositions de cette loi, alors les autorités communales seront en charge de l'organisation de la procédure de consultation en vertu de l'alinéa 4 du paragraphe sous avis. Si l'interprétation du Conseil d'État est correcte, l'alinéa 4 se heurtera aux dispositions de l'alinéa 3, point c), étant donné que cet alinéa s'applique aux aménagements soumis à la loi relative aux établissements classés, donc aussi à ceux de la classe 2, tandis que l'alinéa 4 s'applique aux établissements de la classe 2. De surcroît, le Conseil d'État note une autre incohérence de texte entre l'alinéa 1<sup>er</sup> et l'alinéa sous rubrique, étant donné que l'alinéa 1<sup>er</sup> charge l'ITM et l'Administration de l'environnement de veiller à ce que le public soit dûment informé tandis que l'alinéa 4 confère cette mission aux autorités communales pour certains types d'établissements.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État est d'avis que l'objectif de la sécurité juridique n'est pas atteint et qu'il doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 1<sup>er</sup> dans sa teneur actuelle.

Les paragraphes 2 à 6 entendent transposer l'article 15, paragraphes 2 à 5 de la directive. Or, le Conseil d'État se doit de relever que la procédure d'autorisation proposée à l'article 4, paragraphe 3, de la loi en projet ainsi que la procédure de consultation établie à l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 16 de la loi en projet se réfèrent à des dispositions de la loi relative aux établissements classés et prévoient de cette manière des dispositions similaires à celles que les paragraphes 2 à 6 entendent introduire. Ainsi, il y a une incohérence entre les dispositions sous rubrique et les dispositions de la loi relative aux établissements classés, en l'occurrence son article 10, auxquelles il est renvoyé à l'article 4, paragraphe 3 de la loi en projet. En

reprenant les dispositions afférentes de la directive dans le texte de la loi en projet à l'endroit des paragraphes 2 à 6 de l'article sous rubrique, il y a lieu ou bien de supprimer à l'article 4 paragraphe 3 de la loi en projet le renvoi à l'article 10 de la loi sur les établissements classés ou bien de préciser les dispositions de cet article qui s'appliquent et celles qui ne s'appliquent pas.

Devant cette toile de fond, le Conseil d'État, pour des raisons de sécurité juridique, s'oppose formellement à l'article 16, paragraphes 2 à 6.

Au paragraphe 6 les auteurs se réfèrent aux procédures visées par la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Or, le Conseil d'État tient à relever que la directive renvoie à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2003/35/CE<sup>4</sup> qui a été transposée par d'autres lois que celle citée par les auteurs. Si le renvoi aux procédures visées par la loi précitée du 22 mai 2008 s'avère insuffisant, il y aurait lieu de renvoyer de manière précise aux textes nationaux de transposition de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2003/35/CE. Par ailleurs, les auteurs omettent de transposer le dernier alinéa de l'article 15, paragraphe 6, de la directive qui justement se réfère à la directive 2001/42/CE<sup>5</sup> transposée par la loi précitée du 22 mai 2008. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous avis pour des raisons d'insécurité juridique et pour cause de transposition incorrecte de la directive.

#### Article 17 (16 selon le Conseil d'État)

L'article 17 transpose l'article 16 de la directive. Le Conseil d'État constate que la directive au point c) vise « d'informer l'autorité compétente des mesures envisagées pour i) atténuer les effets à moyen et à long terme de l'accident ii) éviter que l'accident ne se reproduise ». L'autorité compétente est définie à l'article 7 de la loi en projet. Or, le point c) tel qu'il a été transposé par le projet de loi sous avis tend à limiter l'obligation d'informer l'autorité compétente aux « autorités ayant compétences en matière d'autorisation ». Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son observation à l'endroit de l'article 7 demandant d'y définir les différentes catégories d'autorités compétentes.

#### Article 18 (17 selon le Conseil d'État)

L'article 18 définit les mesures à prendre par les autorités compétentes après un accident majeur. Au point a) le Conseil d'État propose de ne pas utiliser l'expression « veiller à » mais d'écrire de façon affirmative : « a) de prendre toutes les mesures urgentes et nécessaires ... ».

Les autres dispositions n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

## Article 19 (18 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État demande, conformément aux considérations générales, de remplacer les termes « annexe VI de la présente loi » par « annexe VI de la directive 2012/18/UE telle que révisée au moyen d'un acte délégué que la Commission européenne est habilitée à prendre en vertu de l'article 25 de ladite directive ».

Le paragraphe 2 de l'article 19 fait référence à une « base de données mise en place par la Commission européenne ». Le Conseil d'État demande de préciser qu'il s'agit de la base de données créée par la Commission européenne en vertu de l'article 21, paragraphe 4, de la directive.

Les autres paragraphes reprennent fidèlement l'article 18 de la directive et n'appellent pas d'autres observations de la part du Conseil d'État.

## Article 20 (19 selon le Conseil d'État)

L'article 20 définit le système d'inspections.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que l'ITM et l'Administration de l'environnement « mettent en place un système d'inspections ». Le Conseil d'État demande d'y ajouter, à l'instar de l'article 22 de la loi précitée du 9 mai 2014, la phrase suivante : « Les modalités y relatives peuvent être fixées par règlement grand-ducal » et d'intégrer alors les modalités décrites au paragraphe 2 de l'article 20 du projet de loi dans ce règlement grand-ducal. Partant, le paragraphe 2 serait à omettre dans le texte en projet.

Au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, il est fait référence à un plan d'inspection=au niveau national. À l'alinéa 2 du même paragraphe, il faut dès lors écrire « Ce plan d'inspection ... » et à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 4, il y a lieu d'écrire « Sur base du plan d'inspection visé au paragraphe 3, ... ».

En reprenant au paragraphe 5 les termes « au moins » de l'article 20, paragraphe 5 de la directive, les auteurs suggèrent qu'il puisse y avoir encore d'autres critères que ceux définis par la suite. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, ou bien de supprimer les termes « au moins » ou bien de préciser, le cas échéant, les critères supplémentaires sur lesquels l'évaluation systématique des dangers des établissements concernés est fondée.

Les paragraphes 6 et 7 n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État se demande quelle pourra être la plus-value normative des paragraphes 9 et 10 qui auront avantage à être supprimés, sans encourir le risque d'une transposition non conforme de la directive.

Le paragraphe 11 de la directive est correctement transposé par les articles 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, point b) et l'article 27, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi en projet.

## Article 21 (20 selon le Conseil d'État)

L'article 21 règle les échanges et le système d'information entre l'ITM et la Commission européenne. Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

En ce qui concerne le troisième paragraphe, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 7.

## Article 22 et 23 (21 et 22 selon le Conseil d'État)

Les articles 22 et 23 entendent régler l'accès du public aux informations et l'accès à la justice.

L'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, dispose que toute personne qui demande certaines informations « peut demander le réexamen, conformément à l'article 6 de la loi modifiée du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, des actes ou omissions des autorités compétentes en ce qui concerne une telle demande ». Or, l'article 6 de la loi précitée du 25 novembre 2005, auquel il est fait référence, prévoit un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge des référés. Il propose dès lors de remplacer le terme « réexamen » par le mot « recours ».

Le paragraphe 2 dispose ensuite que pour les affaires qui concernent l'article 16, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi en projet le « public concerné a accès aux procédures de recours visées à l'article 12 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ». Il s'agit en l'occurrence d'un recours en annulation. Or, le paragraphe 3 de l'article 23 de la loi en projet dispose en même temps que « contre toute décision prise en vertu de la présente loi, un recours est ouvert devant le tribunal administratif, qui statuera comme juge de fond ». Ce paragraphe qui prévoit donc un recours en réformation contre « toute » décision prise en vertu de la loi en projet se heurtera au paragraphe 2 qui pour certains cas prévoit un recours en annulation.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État, en raison de l'incohérence des textes, source d'insécurité juridique, s'oppose formellement aux dispositions de l'article 23 sous leur forme actuelle. Il demande de revoir l'agencement des procédures de recours ou bien de préciser quelle procédure s'appliquera à quelle disposition de la loi en projet. Dans ce même contexte, il suggère d'analyser si les dispositions de l'article 22 et de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, ne sont pas déjà suffisamment couvertes par la loi précitée du 25 novembre 2005 ou la loi du 31 juillet 2005 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.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 23, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État renvoie encore à son observation relative à l'article 32.

#### Article 24 (23 selon le Conseil d'État)

L'article 24 prévoit l'institution d'un comité d'accompagnement. Le Conseil d'État observe que l'article 14 de la loi relative aux établissements classés prévoit déjà un tel comité d'accompagnement ayant des missions similaires. Il s'interroge sur la nécessité de créer un second comité par le biais de la loi en projet et suggère, partant, d'étendre les missions du comité d'accompagnement de la loi relative aux établissements classés aux matières traitées par la loi en projet.

#### Articles 25 à 28 (24 à 27 selon le Conseil d'État)

Les articles 25 à 27 qui définissent le mode de constatation des infractions, les pouvoirs et les prérogatives de contrôle s'inspirent largement des dispositions de la loi relative aux établissements classés. L'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, et l'article 28 transposent l'article 20, paragraphe 11, et l'article 28 de la directive. Les articles sous rubrique n'appellent pas d'autres observations de la part du Conseil d'État.

#### Article 29 (28 selon le Conseil d'État)

Les sanctions pénales prévues à l'article 29 s'inspirent des sanctions prévues à la loi relative aux établissements classés. Les limites maximales des peines prévues dans cette loi ont été augmentées de six mois à un an pour une peine d'emprisonnement et de 125.000 à 500.000 euros pour les amendes.

Toutefois, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> qui ne sont pas conformes au principe de la légalité des incriminations et des peines en vertu de l'article 14 de la Constitution. Il renvoie également à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière.<sup>6</sup> En effet, le paragraphe 1<sup>er</sup> détermine les sanctions pénales que les exploitants risquent d'encourir en cas d'infraction aux dispositions de plusieurs articles de la loi en projet. Or, bon nombre des articles auxquels il est fait référence ne définissent pas uniquement des obligations par rapport aux exploitants, mais également par rapport aux autorités compétentes. De surcroît, il n'est pas toujours clair en quoi consiste un éventuel comportement répréhensible. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'inspirer dans ce contexte de l'article 66 de la loi précitée du 9 mai 2014.

Le Conseil d'État constate que l'article 30 érige en infraction tout manquement à une décision de fermeture. Il aurait été utile d'intégrer cet article dans la liste des articles fixée au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous revue.

#### Article 30 (29 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à la fin de l'article 29.

---

<sup>6</sup> Cour constitutionnelle, arrêt 12/02 du 11 mars 2002 ; arrêts 23/04 et 24/04 du 3 décembre 2004.

### Article 31 (30 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

### Article 32 (31 selon le Conseil d'État)

L'article 32 définit le droit de recours des associations écologiques. Or, le Conseil d'État constate que cet article se limite aux associations d'importance nationale qui exercent « depuis au moins trois ans » leurs activités statutaires dans le domaine de l'environnement. Les auteurs ont repris cette disposition de l'ancien texte de la loi relative aux établissements classés tel qu'il était en vigueur avant la loi du 9 mai 2014 a) relative aux émissions industrielles b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés c) modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

Or, les textes récents en la matière<sup>7</sup> ne prévoient plus cette condition. Au regard de l'article 10*bis* de la Constitution et du principe de l'égalité devant la loi y consacré, le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de supprimer la condition de la durée minimale de trois ans pour les ONG avant de pouvoir se faire agréer et de conférer aux associations étrangères le droit de se faire agréer et partant de se constituer partie civil.

### Article 33

À l'article 33 les auteurs introduisent des dispositions transitoires qui pourtant ne sont pas prévues par la directive. L'introduction de mesures transitoires dans l'acte de transposition, qui ne sont pas expressément prévues par la directive, est proscrite, alors que de telles mesures ont en fait pour effet de reporter la date d'expiration du délai limite de transposition.<sup>8</sup> C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État, sous peine d'opposition formelle, demande de supprimer l'article 33, pour transposition incorrecte de la directive et sur fondement du principe de la sécurité juridique.

### Article 34

En raison du caractère dynamique des références il est superfétatoire de prévoir dans le dispositif un article précisant que dans les dispositions en vigueur la référence aux articles du texte abrogé doit s'entendre comme visant les dispositions nouvelles correspondantes. Le Conseil d'État demande dès lors de supprimer l'article 34.

### Article 35 (32 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue introduit un intitulé abrégé de la loi en projet. Le Conseil d'État est d'avis que l'intitulé proposé par les auteurs ne laisse pas suffisamment entrevoir l'objet de la loi sous avis. Partant, il propose d'écrire « Loi du XXYY2016 relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ».

---

<sup>7</sup> Voir p. ex. la loi du 4 septembre 2015 relative aux produits biocides.

<sup>8</sup> Cf. C.J.U.E., arrêt du 9 août 1994, Bund Naturschutz in Bayern eV, aff. C-396/92, point 19.

### Article 36 (33 selon le Conseil d'État)

En ce qui concerne le point 1 le Conseil d'État renvoie à sa remarque relative au paragraphe 3 de l'article 4 de la loi en projet. Ce paragraphe n'appelle pas d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Au point 2 la référence au point 10 g) de l'article 7 de la loi précitée du 10 juin 1999 est erronée alors que la modification se réfère à l'article 7, paragraphe 7, point g).

Le Conseil d'État n'a pas d'observations par rapport aux paragraphes 3, 4, 5 et 6.

Au point 7, le Conseil d'État tout en renvoyant à son observation formulée à l'endroit de l'article 14, paragraphe 4, doit s'opposer formellement à la disposition précisant que les distances de sécurité ne peuvent pas être inférieures à celles fournies par l'ITM.

Le paragraphe 8 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 37

L'article sous revue est à supprimer car étant sans aucun apport normatif.

### Nouvel article (34 selon le Conseil d'État)

Un article nouveau est à insérer dans la loi en projet afin de prévoir l'entrée en vigueur des futures modifications apportées par l'acte délégué et une information au public de ces modifications. Cet article serait à libeller comme suit :

« **Art. 34.** Les modifications aux annexes II à VI de la directive 2012/18/UE au moyen d'un acte délégué que la Commission européenne est habilitée à prendre en vertu de l'article 25 de ladite directive s'appliquent avec effet au jour de la date de l'entrée en vigueur des actes modificatifs afférents de l'Union européenne.

Le ministre publiera un avis au Mémorial, renseignant sur les modifications ainsi intervenues, en y ajoutant une référence à l'acte publié au Journal officiel de l'Union européenne. »

### Article 38 (35 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

### Annexes

En ce qui concerne les annexes, et notamment les annexes II à VI, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales. Le Conseil d'État n'a pas d'autres observations à formuler.

## Observations d'ordre légistique

### Observations préliminaires

Le paragraphe se distingue par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... . Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations, et qui consiste à faire suivre les chiffres d'un point.

Les subdivisions complémentaires en *points*, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), ne peuvent être utilisées que pour caractériser les énumérations, et non pas pour subdiviser les articles. Suite à un deux-points, les éléments énumérés commencent par une minuscule et se terminent par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

En outre, à travers tout le texte, les termes « paragraphe 1 » sont à remplacer par « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

### Article 2

Il y a lieu d'écrire à l'alinéa 2 du paragraphe 2 :  
« Sans préjudice des points e) et h) de l'alinéa 1<sup>er</sup>. »

### Article 3

Le texte du point 1 est à suivre d'un point-virgule.

Au point 5, sous-points a) et b), ainsi qu'au point 7, il y a lieu d'écrire « ... à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi ... »

Au point 6, il convient d'écrire «... à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente loi... »

Le texte du point 21 est à suivre d'un point final.

### Article 4

Aux paragraphes 2 et 4, il faut écrire « ministre ayant le Travail dans ses attributions », « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions » et « ministre ayant la Santé dans ses attributions ».

Au paragraphe 4, il est superfétatoire d'écrire « de la présente loi ».

Aux paragraphes 5 et 7, il faut remplacer les mots « devra » et « devront » par « doit » et « doivent », étant donné que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Le recours au futur peut seulement se faire dans le cadre de rédactions de dispositions destinées à modifier des textes qui font déjà usage de ce temps ou pour les dispositions relatives à l'entrée en vigueur des textes.

## Article 7

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il faut écrire « ministre ayant le Travail dans ses attributions », « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions », « ministre ayant les Services de secours dans ses attributions » et « ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ».

Aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, il est indiqué d'écrire « ministre ayant la Santé dans ses attributions ».

Au paragraphe 2, il est superfétatoire d'écrire « de la présente loi ».

## Article 8

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le recours au « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Aux paragraphes 2 et 4, il y a lieu d'écrire « Direction de la santé ».

## Article 12

À l'alinéa 2, les mots « alinéa qui précède » sont à remplacer par les termes « alinéa 1<sup>er</sup> ». En outre, il est superfétatoire d'écrire « de la présente loi ».

## Article 14

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions ».

## Article 15

Au paragraphe 2, il faut écrire « ministère de l'Intérieur » et « alinéa 1<sup>er</sup> » au lieu de « Ministère de l'Intérieur » et « premier alinéa ».

En outre, il convient d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg » à la fin du paragraphe 3.

## Article 16

Au paragraphe 3, point b), il convient d'écrire « loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement », vu que la loi en question n'a pas encore fait l'objet d'une modification, mais a seulement été rectifiée par un acte rectificatif en date du 11 novembre 2006.

## Article 17

Pour un ordonnancement cohérent de la numérotation des énumérations, il est conseillé de modifier l'énumération abécédaire en numérotation par chiffres et de remplacer les points « i. », « ii. », « iii. » et « iv. » par une numérotation abécédaire.

## Article 20

Au paragraphe 6, les guillemets sont à supprimer, étant donné que les termes placés entre guillemets, ou encore autrement relevés, sont à omettre dans les textes normatifs.

## Article 23

Vu qu'il ne s'agit pas d'une énumération, mais de deux paragraphes distincts, le texte des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 se termine par un point final.

Au paragraphe 2, il est superfétatoire d'écrire « de la présente loi ».

## Article 26

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « article 33, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code d'instruction criminelle ».

## Article 27

Au paragraphe 2, le recours au « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

## Article 28

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « ministre ayant le Travail dans ses attributions et le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ».

Au paragraphe 5, il faut remplacer les mots « pourront » et « aura » par « peuvent » et « a », étant donné que les textes normatifs sont rédigés au présent et non au futur.

## Article 29

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il est indiqué d'écrire « articles 4, paragraphes 1<sup>er</sup> et 7, ... 28, paragraphe 4 » au lieu de « articles 4.1, 4.7, ... 28.4 de la présente loi, des règlements et arrêtés pris en son exécution ».

## Article 32

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « ministre ayant l'Environnement dans ses attributions ».

## Article 33

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> », et à l'alinéa 3, les mots « alinéa qui précède » sont à remplacer par les termes « alinéa 2 ».

## Article 34

En ce qui concerne l'intitulé de l'article sous avis, il y a lieu de signaler qu'il ne s'agit en l'espèce pas de dispositions abrogatoires. L'intitulé est dès lors à modifier.

### Article 35

La formule usuellement employée pour l'introduction d'un intitulé de citation est la suivante :

« La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... relative ... ». »

### Article 36

Il y a lieu de spécifier chaque modification qui se rapporte à l'acte destiné à être modifié en la numérotant comme suit : 1., 2., 3., ...

Dans le texte proposé par les auteurs au point 4, il suffit d'indiquer l'intitulé abrégé de la loi visée et d'écrire « loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles ».

Par ailleurs, dans le texte proposé par les auteurs au point 6, le qualificatif « bis » est à mettre en italique.

### Article 37

Étant donné que les annexes font de par leur nature partie intégrante de l'acte auquel elles sont rattachées et que dans le dispositif il doit nécessairement y être renvoyé, il est en principe superflu de prévoir dans le corps de l'acte une formule du genre « les annexes ... font partie intégrante de la présente loi ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mai 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes