

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 complémentaire du Conseil d'État

(29 novembre 2016)

Par dépêche du 18 octobre 2016, le président de la Chambre des députés a transmis au Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous avis, adoptés par la Commission du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale lors de sa réunion du 10 octobre 2016.

Les amendements étaient accompagnés d'un commentaire ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements parlementaires ainsi que les propositions de texte du Conseil d'État que la commission a fait siennes.

Examen des amendements

Quant aux remarques préliminaires

En raison de l'opposition formelle du Conseil d'État relative à l'article 4, paragraphe 3, du projet ayant renvoyé 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, la commission parlementaire propose d'adapter ces articles « pour les besoins du projet de loi » et de les intégrer « selon ces besoins ». Cette façon de procéder a le mérite d'être claire et précise d'un point de vue juridique. Or, du point de vue de l'administré, elle ne répond pas aux objectifs de la simplification administrative, étant donné qu'elle conduit à un dédoublement des procédures pour les installations concernées qui doivent être conformes à la fois à la loi précitée du 10 juin 1999 et à la future loi sous rubrique. S'y ajoute que les délais de procédure fixés dans la loi précitée du 10 juin 1999 et la future loi sous rubrique ne sont pas dans tous les cas identiques. Voilà pourquoi, le Conseil d'État, même s'il comprend les intentions de la commission parlementaire, propose de réfléchir à l'avenir à la confection d'une loi procédurale qui détermine une seule procédure à suivre pour toutes les matières touchant les établissements classés.

Amendement 1 relatif au nouvel article 1^{er} (articles 1^{er} et 2 du projet initial)

Selon le commentaire des articles, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, veut « conférer une valeur juridique » aux dispositions qui définissent l'objet de

la loi en projet. Dans la suite du texte, la commission parlementaire renvoie à plusieurs reprises à ces dispositions en employant, entre autres, les formules « les intérêts visés à/protégés par l'article 1^{er} ».

Il n'en reste pas moins que l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, n'a aucune valeur normative, pas même sous sa forme amendée. Voilà pourquoi le Conseil d'État propose de le supprimer et d'intégrer les termes « sécurité et santé des personnes ainsi que l'environnement » dans les articles afférents.

Amendement 2 relatif au nouvel article 2 (3 du projet initial)

La commission parlementaire a intégré une définition relative à l'expert agréé et à l'organisme de contrôle tout en se référant à l'article L.614-7 du Code du travail, de sorte que le Conseil d'État peut lever son opposition formelle par rapport au point 21 de l'article 3 du projet de loi initial.

Les autres modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 3 relatif au nouvel article 3 (7 du projet initial)

L'article 3 définit les autorités compétentes. La commission parlementaire a supprimé l'ancien article 7, paragraphe 2, et l'a intégré dans le nouvel article 7, paragraphe 2. Il y est précisé que les avis d'autres administrations sont joints aux demandes d'autorisation et qu'il est passé outre si les avis n'ont pas été transmis à l'Inspection du travail et des mines (ci-après « ITM ») et à l'Administration de l'environnement (ci-après « AE ») avant l'expiration du délai d'instruction de la demande. De plus, le nouvel article 3, paragraphe 2, définit l'ITM et l'AE comme autorités compétentes qui peuvent se faire assister sur le plan technique par des organismes de contrôle ou experts agréés. Sous sa forme actuelle, cet article est donc conforme à l'article 6, paragraphe 1^{er}, 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.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 7, paragraphe 2 initial.

En ce qui concerne les paragraphes 3 à 5 de l'article sous rubrique, le Conseil d'État propose de disposer les paragraphes différemment en vue d'une meilleure structure de texte, en faisant du paragraphe 5 le nouveau paragraphe 2, et d'insérer le paragraphe 2 entre les paragraphes 3 et 4 actuels.

Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler par rapport à l'article sous rubrique.

Amendement 4 relatif à l'article 4

Dans le contexte des procédures d'autorisation déterminées à l'article 4, le Conseil d'État note que la commission parlementaire a suivi sa

suggestion de prévoir une procédure relative à la cessation d'activité qui a été intégrée au nouvel article 14.

De même, pour avoir rencontré une opposition formelle du Conseil d'État par rapport à l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi initial ayant renvoyé 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, la commission parlementaire propose d'intégrer les dispositions afférentes dans la loi en projet. Ainsi, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle tout en renvoyant à sa proposition formulée à l'endroit des remarques préliminaires.

Au nouveau paragraphe 2 de l'article 4, le Conseil d'État demande de supprimer le bout de phrase « ... qui sont jugées nécessaires pour la réalisation et la protection des intérêts visés à l'article 1^{er} » ainsi que la dernière phrase du même paragraphe, étant donné que ces deux formulations sont superfétatoires.

L'ancien article 4, paragraphe 4, alinéa 2, ne précisait pas le délai dans lequel le ministre ayant la Santé dans ses attributions est tenu d'émettre un avis conforme. La commission parlementaire a suivi le Conseil d'État en sa demande et a déterminé un délai de trente jours au nouvel article 7, paragraphe 9, alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'État peut lever son opposition formelle formulée à l'égard des dispositions de l'ancien article 4, paragraphe 6, considérant que la commission parlementaire a précisé dans le cadre du nouvel article 4, paragraphe 5, la procédure de prolongation d'une autorisation venant à expiration et a intégré un délai de trente jours pour la prise de décision à compter de la date de réception de la demande.

Les autres modifications trouvent l'approbation du Conseil d'État.

Amendement 5 relatif au nouvel article 5 (8 du projet initial)

Au paragraphe 4 de l'article 5, la commission parlementaire a repris le texte de l'article 7, paragraphe 4, de la directive à transposer. Aussi le Conseil d'État peut-il lever son opposition formelle par rapport à l'ancien article 8, paragraphe 4, qui est devenu le nouvel article 5, paragraphe 4, et n'a pas d'autres observations par rapport à l'article sous rubrique.

Amendements 6 à 13 relatifs aux nouveaux articles 6 à 13

En raison de l'opposition formelle du Conseil d'État relative à l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi initial ayant renvoyé 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, la commission parlementaire propose d'intégrer les dispositions afférentes dans la loi en projet. Le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle tout en renvoyant pour le surplus à ses remarques préliminaires.

Il constate que, en ce qui concerne la procédure d'instruction des demandes, les délais au nouvel article 7, paragraphe 3, ont été prolongés par

rapport aux délais prévus dans le cadre de la loi précitée du 10 juin 1999. Le commentaire des articles reste muet par rapport à ce choix.

De plus, la commission parlementaire a supprimé la disposition du paragraphe 9 de l'article 13 du projet de loi initial qui prévoyait, sans autres critères, que les frais relatifs à l'établissement des plans d'urgence externes pouvaient être mis à charge de l'exploitant par le Gouvernement. Le Conseil d'État peut dès lors lever son opposition formelle.

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

Amendements 14 et 15 relatifs aux nouveaux articles 14 et 15 (5 du projet initial)

Sans observation.

Amendement 16 relatif au nouvel article 16 (6 du projet initial)

Le paragraphe 2 de l'article 16 dispose que l'exploitant est tenu de prouver à tout moment aux personnes visées à l'article 32, qu'il a pris toutes les mesures nécessaires prévues par la loi en projet. Or, les personnes visées à l'article 32 ne sont pas des « autorités compétentes » au sens de la loi en projet comme le prescrit l'article 5 de la directive à transposer. Voilà pourquoi, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous rubrique, et ceci pour transposition incorrecte de la directive 2012/18/UE.

Le Conseil d'État sera prêt à lever son opposition si le paragraphe 2 de l'article 16 prend la teneur suivante :

« (2) L'exploitant est tenu de prouver à tout moment aux autorités compétentes visées à l'article 3 qu'il a pris toutes les mesures nécessaires prévues par la présente loi. »

Amendements 17 et 18 relatifs aux nouveaux articles 17 et 18 (9 et 10 du projet initial)

Sans observation

Amendement 19 relatif au nouvel article 19 (11 du projet initial)

Le nouvel article 19, qui correspond à l'article 11 de la version initiale, répond à plusieurs observations du Conseil d'État. Afin de rencontrer une opposition formelle du Conseil d'État, la commission parlementaire a supprimé les mots « au moins » à l'article 11, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du projet de loi initial, devenu l'article 19, paragraphe 2. Ces modifications trouvent l'approbation du Conseil d'État, de sorte qu'il peut lever son opposition formelle formulée par rapport à l'article 11, paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

Amendement 20 relatif au nouvel article 20 (13 du projet initial)

Au nouvel article 20, paragraphe 1^{er}, les auteurs ont rajouté une précision selon laquelle les dispositions pour former le personnel aux tâches dont il sera censé s'acquitter et la coordination de cette action doivent être élaborées avec les services d'urgence externes. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport à cet alinéa.

Étant donné que les auteurs ont repris la proposition de texte du Conseil d'État à l'article 20, paragraphe 8, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle par rapport à l'article 13, paragraphe 8, du projet initial. Les autres modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 21 relatif au nouvel article 21 (14 du projet initial)

Le Conseil d'État note que les auteurs ont changé d'approche et ont procédé à la rédaction d'une procédure arrêtant les zones résultant des distances de sécurité appropriées par voie de règlement grand-ducal. Les auteurs entendent donc créer une disposition légale spécifique à l'instar des législations sur la protection de la nature et des ressources naturelles, la protection des sites et monuments nationaux, les réseaux d'infrastructures de transport national ou encore la gestion de l'eau.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État suggère de tenir compte de cette modification dans le cadre de la législation relative à l'aménagement communal. Ainsi, il y aurait lieu de renvoyer à cette disposition dans le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune et prévoir à l'article 39 que ces dispositions doivent être reprises dans la partie graphique et la partie écrite du plan d'aménagement général. L'article 35 du règlement grand-ducal précité devra alors être supprimé.¹ Le Conseil d'État rappelle dans ce même contexte qu'un projet de règlement grand-ducal concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune se trouve encore en voie de procédure (cf. avis CE n° 51.506 du 15 juillet 2016).

En outre, le Conseil d'État demande de supprimer le paragraphe 1^{er} du nouvel article 21, pour n'avoir aucune valeur normative.

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 rappelle en fait que les nouveaux établissements ainsi que les modifications des établissements sont soumis à l'autorisation du ministre ayant le Travail et à celle du ministre ayant l'Environnement dans leurs attributions. Or, cette obligation est déjà réglée par l'article 4 ; partant, l'alinéa sous rubrique est également à supprimer, pour être superfétatoire.

1 Art. 35. Zones à risques concernant la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses

Ces zones à risques sont définies en application de l'article 12 du règlement grand-ducal du 23 décembre 2005 modifiant le règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, ainsi qu'en application du règlement grand-ducal du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et le rapport de sécurité. Ces zones fixent les distances appropriées ainsi que toutes les prescriptions nécessaires à la prévention et à la limitation d'accidents majeurs définies dans le plan d'aménagement général. Les zones à risques concernant la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses sont marquées de la surimpression « S ».

L'alinéa 4 du paragraphe 2 dispose qu'une modification d'un établissement ne peut pas être autorisée « si celle-ci a pour conséquence que les distances de sécurité ... sont agrandies et que ces distances de sécurité s'étendent sur des zones ou bâtiments ... ». Le Conseil d'État comprend que ces deux critères doivent être remplis de façon cumulative, sinon on ne pourrait agrandir aucun périmètre de sécurité, même si la zone concernée le permettait. Voilà pourquoi le Conseil d'État suggère d'écrire :

« Ne peut être autorisée une modification d'un établissement qui étend les distances de sécurité appropriées et adéquates sur des zones ou des bâtiments et aménagements et, dans la mesure du possible, aux principales voies de transport tels que définis à l'alinéa 2. »

Les autres modifications n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 22 relatif au nouvel article 22 (15 du projet initial)

Sans observation.

Amendement 23 relatif au nouvel article 23 (16 du projet initial)

Les modifications apportées à l'article 23 tiennent compte des remarques et oppositions formelles que le Conseil d'État avait formulées par rapport à l'article 16. Les oppositions formelles peuvent être levées. Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendements 24 à 26 relatifs aux nouveaux articles 24 à 26 (17 à 19 du projet initial)

Sans observation.

Amendement 27 relatif au nouvel article 27 (20 du projet initial)

Les modifications apportées à l'article 27 tiennent compte des remarques et de l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulées par rapport à l'article 20, paragraphe 5. L'opposition formelle peut être levée. Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendements 28 et 29 relatifs aux nouveaux articles 28 et 29 (21 et 22 du projet initial)

Sans observation.

Amendement 30 relatif au nouvel article 30 (23 du projet initial)

Les modifications apportées à l'article 30 tiennent compte des remarques et de l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulées par rapport à l'article 23. L'opposition formelle peut être levée. Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendements 31 à 35 relatifs aux nouveaux articles 31 à 35 (24 à 28 du projet initial)

Sans observation.

Amendement 36 relatif au nouvel article 36 (29 du projet initial)

Les modifications apportées à l'article 36 tiennent compte des remarques et de l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulées par rapport à l'article 29, paragraphe 1^{er}. Ces oppositions formelles peuvent être levées. Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendement 37 relatif au nouvel article 37 (31 du projet initial)

Sans observation.

Amendement 38 relatif au nouvel article 38 (32 du projet initial)

Les modifications apportées à l'article 38 tiennent compte des remarques et de l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulées par rapport à l'article 32. L'opposition formelle peut être levée. Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendements 39 et 40 relatifs aux articles 33 et 34

La commission parlementaire propose de supprimer les anciens articles 33 et 34. Ainsi, le Conseil d'État peut lever ses oppositions formelles formulées par rapport à ces articles. Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendement 41 relatif au nouvel article 39 (35 du projet initial)

Sans observation.

Amendement 42 relatif au nouvel article 40 (36 du projet initial)

La commission parlementaire ayant supprimé les renvois 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 et ayant intégré les dispositions afférentes dans la loi en projet, a écarté tous les points de l'article 36 du projet de loi initial à l'exception du point 7, dont elle a cependant supprimé le renvoi à des distances de sécurité fournies par l'ITM. Le Conseil d'État approuve ces modifications et peut donc lever son opposition formelle par rapport au point 7 de l'article 36 du projet de loi initial.

Amendements 43 et 44 relatifs aux nouveaux articles 41 et 42 (37 et 38 du projet initial)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les termes « de la présente loi » sont à omettre. Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte. Le libellé du nouvel article 2, point 15, du nouvel article 3, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, et du nouvel article 7, paragraphe 9, alinéa 1^{er}, est à revoir en conséquence.

L'utilisation de l'adverbe « précédent », pour désigner par exemple un alinéa plus haut dans le cadre d'un renvoi, est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Le libellé du nouvel article 7, paragraphe 9, alinéa 3, du nouvel article 20, paragraphe 5, alinéa 2, et du nouvel article 21, paragraphe 3, alinéa 7, est à revoir en conséquence.

Les textes normatifs sont, en principe, rédigés à l'indicatif présent. L'emploi du futur est dès lors à écarter. Le libellé du nouvel article 9, paragraphe 2, du nouvel article 20, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du nouvel article 21, paragraphe 2, alinéa 5, du nouvel article 22, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du nouvel article 40, et du nouvel article 41, alinéa 2, est à revoir en conséquence.

Amendement 5

Dans le texte du nouvel article 5, au paragraphe 4, point 4, il est indiqué d'écrire « ... points 1, 2 ou 3 ».

Amendement 7

Dans le texte du nouvel article 7, aux paragraphes 4 et 5, il y a lieu d'écrire « Tribunal administratif » avec une majuscule.

Amendement 36

Dans le texte du nouvel article 36, au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « puni » au lieu de « puni (e) ».

Amendement 43

Dans le texte du nouvel article 41, à l'alinéa 1^{er}, il est indiqué d'écrire « ... annexes II à VI 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 ... »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes