

**Projet de loi**

**sur la protection des sols et la gestion des sites pollués et modifiant**

- 1. la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés**
- 2. la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles**
- 3. la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets**
- 4. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement**
- 5. la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux**

---

**Avis du Conseil d'État**

(11 février 2020)

Par dépêche du 12 janvier 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés des lois que le projet de loi sous examen vise à modifier.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 29 juin, 19 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des salariés, demandés selon la lettre de saisine, n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le Conseil d'État regrette que, dans les textes coordonnés ajoutés au dossier lui soumis, les modifications proposées soient directement intégrées dans les textes de loi qu'il s'agit de modifier. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ».

## Considérations générales

La loi en projet crée un cadre juridique permettant, d'un côté, de protéger les sols et, de l'autre, d'améliorer la gestion des sites pollués ou potentiellement pollués. À l'heure actuelle, la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets constituent les principaux dispositifs légaux régissant la matière. Cependant, selon les auteurs, force est de constater que le cadre conféré par ces lois est insuffisant, notamment en ce qui concerne les pollutions historiques, les responsabilités des acteurs concernés et la transparence des informations au profit des citoyens et entreprises.

Ainsi, le projet de loi sous revue est l'expression de la volonté du Gouvernement de combler ce manque de transparence et de sécurité juridique et de compléter les législations concernant l'air et l'eau par une loi sur les sols. Le Conseil d'État prend acte de ce qu'une initiative européenne allant dans ce sens n'a pas abouti à un accord, tout en estimant néanmoins qu'il aurait été préférable de régler la question au niveau de l'Union européenne.

Parmi les principaux éléments novateurs du projet de loi sous avis, il y a lieu de citer, entre autres, l'établissement d'un plan national de protection du sol, une approche dite « *risk based land management* » pour la gestion des pollutions historiques, la création d'un registre d'information sur les terrains devant remplacer le cadastre des sites potentiellement pollués, ci-après « CASIPO », mis en place par la loi précitée du 21 mars 2012, l'introduction d'un certificat de contrôle du sol ou encore l'introduction d'une procédure de gestion des sites potentiellement pollués et la détermination de valeurs de déclenchement en dessous desquelles la pollution ne constitue plus une menace concrète. De plus, le texte introduit une obligation d'information pour les propriétaires de terrains pollués ou potentiellement pollués au moment de la vente d'un terrain.

Le Conseil d'État déplore cependant que les bonnes intentions des auteurs aient été concrétisées dans un dispositif imprécis et illisible. La terminologie imprécise employée par les auteurs, la structure du texte et le manque de précision des procédures que la loi en projet entend fixer entachent la qualité et le degré de précision du dispositif.

En outre, le Conseil d'État a constaté, à plusieurs endroits du texte, une délimitation imprécise, voire incohérente des pouvoirs confiés au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions par rapport à ceux confiés à l'Administration de l'environnement. Le Conseil d'État s'y oppose d'ores et déjà formellement pour des raisons de sécurité juridique, à toutes les occurrences du texte en projet. Il y reviendra lors de l'examen des articles.

Ensuite, le Conseil d'État souligne que le projet de loi touche à plusieurs matières réservées à la loi, comme la protection de la santé, le droit de propriété ou encore le travail agricole et la liberté du commerce et de l'industrie. Le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le législatif. Il revient à la loi de déterminer les éléments essentiels de la matière, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués au pouvoir exécutif. Or, ce principe n'a pas été respecté par les auteurs à plusieurs endroits du texte. Le

Conseil d'État y reviendra plus en détail dans le cadre de son examen des articles.

Par ailleurs, la loi en projet, qui vise à la fois la pollution des sols et des eaux, vient s'ajouter à des dispositions déjà nombreuses, de sorte que l'articulation entre ces différents textes s'avère difficile comme le montrent les exemples suivants : L'article 2, paragraphe 2, de la loi précitée du 21 mars 2012 exclut les sols de son champ d'application « à partir du moment où ils sont couverts par d'autres dispositions légales ou réglementaires ». Dans son avis du 28 juin 2011 sur le projet de loi relative aux déchets (doc. parl. n° 6288<sup>1</sup>, CE n° 49.316), le Conseil d'État avait émis l'observation suivante : « Le Conseil d'État demande encore que le paragraphe 2 soit supprimé, alors qu'il est inconcevable d'exclure pour l'avenir et de façon conditionnelle du champ d'application de la présente loi en projet les sols *in situ*, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés au sol de manière permanente. Il y a lieu de préciser de manière explicite que lesdits sols *in situ* tombent sous le présent champ d'application. Aussi, le Conseil d'État propose-t-il aux auteurs de reprendre l'expression sous l'article des définitions, ainsi que parmi les dispositions normatives du texte. À partir du moment où des dispositions légales ou réglementaires spécifiques traiteront de la question, la loi en projet devra être modifiée sur ce point. » Or, la loi en projet ne prend pas soin de modifier l'article 2 de la loi précitée du 21 mars 2012, ni de préciser comment les deux textes doivent s'articuler.

De même, il y a lieu de relever que la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, qui transpose la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale, couvre la réparation des dommages environnementaux par l'exploitant de certaines activités professionnelles. Sont compris au titre des dommages environnementaux tant les dommages aux espèces et habitats naturels protégés, que les dommages affectant les eaux et ceux affectant les sols. L'article 51, paragraphe 5, de la loi en projet précise que la réparation des dommages relatifs aux sols relève désormais de la loi en projet. Cependant, l'intention des auteurs est à préciser. L'action en réparation des dommages environnementaux doit-elle être régie par la loi en projet en ce qu'elle concerne les dommages affectant les sols seulement, ou également les dommages affectant les eaux (le Conseil d'État renvoie à la définition figurant à l'article 3, point 20) ? Le champ d'application de la loi précitée du 20 avril 2009 serait-il alors réduit aux actions en réparation des dommages aux espèces et habitats naturels ?

Le Conseil d'État s'interroge également sur l'articulation de la loi en projet avec la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. En effet, l'eau tombe dans le champ d'application des deux lois, vu que l'article 3, point 20, de la loi en projet intègre l'eau dans la définition du sol et l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à l'eau englobe les sols dans la définition du terme « pollution ». Quelle loi et quelle procédure seront applicables, et dans quel cas ? Le Conseil d'État reviendra sur ces points dans le cadre de son examen des articles.

## Examen des articles

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

L'article sous examen entend énoncer les objectifs de la loi en projet et définir les fonctions des sols. Le Conseil d'État se doit de souligner que les notions et concepts utilisés en l'occurrence sont tellement vagues et imprécis qu'ils n'ont aucune portée normative certaine. Or, les articles subséquents renvoient à plusieurs reprises à l'article 1<sup>er</sup> et surtout à la définition sur les fonctions des sols. Ainsi, par exemple, si l'article 4, paragraphe 2, se veut « évaluer la condition des sols et leur capacité d'assurer les fonctions énumérées à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> », le Conseil d'État est à se demander comment la capacité des sols d'assurer les fonctions décrites à l'article sous revue pourrait être mesurée, si celui-ci n'utilise que des concepts vagues et imprécis, tels que « support de vie de l'humanité », « production de [...] produits destinés à d'autres finalités ».

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que l'énumération des fonctions des sols semble n'avoir qu'un caractère exemplatif, étant donné que les auteurs emploient la formulation « rétablissement des fonctions des sols, dont les fonctions suivantes : ». Dans ces conditions, le Conseil d'État ne saurait admettre que l'article 1<sup>er</sup> puisse constituer le fondement des obligations formulées plus loin dans le texte de la loi en projet (cf. article 3, point 17 ; article 4, paragraphe 2 ; articles 5, paragraphes 1<sup>er</sup> et 5).

En outre, le Conseil d'État donne à considérer que les auteurs formulent des objectifs de façon incohérente d'un alinéa à l'autre. En effet, l'objectif « assurer la protection des sols », formulé à l'endroit de l'alinéa 1<sup>er</sup>, n'est pas concordant par rapport à l'objectif « assurer la protection de l'environnement naturel et humain » qui est un concept dont la portée est nettement plus large. De même, la promotion du développement durable ressemble plutôt à une déclaration politique qu'à une norme juridique.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, de faire abstraction de l'article 1<sup>er</sup> et de définir, si besoin il y a, les fonctions des sols à l'endroit de l'article 3, ceci en employant des termes suffisamment précis.

### Article 2

Sans observation.

### Article 3

Concernant le point 1, le Conseil d'État constate que la formule « assainissement d'un terrain pollué » n'est pas employée dans la suite du projet de loi sous revue, les articles subséquents employant les notions d'« assainissement », d'« assainissement du sol », d'« assainissement du site » ou d'« assainissement du terrain ». En outre, la définition contient les termes « travaux engagés », tandis que les définitions aux points 8 et 9 visent les « actes et travaux d'assainissement ». Qu'entendent les auteurs par travaux « engagés » : s'agit-il d'exclure de la définition des travaux « à engager » dans le futur ? Il est par ailleurs, en d'autres endroits du dispositif,

fait mention d'« actes et travaux d'assainissement » (articles 25, 26, 36 et 39), d'« actes et travaux d'assainissement du terrain » (articles 34), d'« actes et travaux » (article 34) et de « travaux d'assainissement » (article 40). Le Conseil d'État demande que la terminologie soit employée de façon uniforme tout au long du dispositif en projet. De manière générale, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de cette définition, étant donné que les articles 31 à 40 définissent les critères, objectifs et mesures de l'assainissement en fonction des différents types de pollutions.

Pour ce qui est du point 2, le Conseil d'État demande de supprimer la définition relative au « certificat de contrôle du sol », étant donné qu'elle ne fait que paraphraser l'article 42.

Le point 3 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le point 4 définit les « établissements à risque de polluer le sol ». Le Conseil d'État suggère aux auteurs de préciser cette définition en s'inspirant de l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et de se référer à l'article 43 de la loi en projet.

Le point 5 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

En ce qui concerne le point 6, le Conseil d'État demande de reformuler la première phrase en se référant à l'article 34, paragraphe 3, de la loi précitée du 21 mars 2012. La deuxième partie de la première phrase de la définition se réfère à « des terrains qui ont été le sujet d'études de sol effectuées dans le cadre de dispositions législatives afférentes ». Le Conseil d'État exige que soient indiquées clairement les « dispositions législatives afférentes » visées par les auteurs. La dernière phrase de la définition ayant le caractère d'un commentaire, est à supprimer.

Les points 7, 8 et 9 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le point 10 définit les termes « organisme agréé » comme étant une « personne agréée conformément aux dispositions de la loi du 21 avril 1993 ». Le Conseil d'État note qu'à l'article 35 ces termes sont employés à deux reprises. Cependant, il s'agit en l'occurrence de deux types d'organismes agréés, l'un tombant sous les dispositions de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'État pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement et, l'autre, sous les dispositions de l'article L. 614-7 du Code du travail. Partant, le point 10 devrait être clarifié en ce sens, sinon être supprimé.

En ce qui concerne le point 11, le commentaire des articles explique qu'« il est important de définir le terme de polluant (11.) afin de clarifier qu'un polluant est engendré par une activité humaine et pour ainsi exclure les substances dont la présence dans l'environnement est due à des sources naturelles ». Or, la définition du terme « polluant » omet cette précision. Le Conseil d'État propose dès lors de la compléter et d'écrire :

« « polluant » : produit, préparation, substance, déchet, composé chimique ou organisme en provenance d'une activité humaine et responsable d'une pollution du sol. »

Les points 12 à 16 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au point 17, les auteurs définissent la « qualité du sol » en reprenant les termes d'une définition émanant de la communauté scientifique. Si l'on peut comprendre la démarche des auteurs liée à la difficulté de définition juridique d'un tel concept, il convient cependant d'éviter de traduire littéralement la définition retenue, et ce, à des fins de compréhension du texte.

En effet, que signifie « la capacité du sol à assurer des services [...] à travers sa capacité d'assurer les fonctions [...] »? Quelles sont les « influences externes » visées par les auteurs? Comment le sol y « répond-il »? Au vu de ce qui précède, le point 17 est à reformuler.

La définition au point 18 indique qu'un « site potentiellement pollué » constitue « une zone d'impact potentiel lié à une pollution locale potentielle du sol ». Le terme « potentiel » est répété en trois occurrences, sans que ce concept soit défini par les auteurs. Au commentaire des articles, les auteurs expliquent que le site potentiellement pollué est « celui sur lequel la pollution du sol est seulement suspectée et n'a pas encore fait l'objet d'une investigation ». En outre, la définition au point 19 mentionne une « pollution locale du sol avérée » par opposition à une « pollution locale du sol potentielle », sans pour autant fournir des éléments précisant le terme « avérée ». À quel moment précis une pollution locale du sol est-elle « avérée »? Le Conseil d'État demande dès lors de reformuler les définitions des points 18 et 19.

Le point 20 inclut l'eau dans la définition du terme « sol » faisant ainsi rentrer l'eau dans le champ d'application de la loi en projet. Il est renvoyé aux considérations générales du présent avis. Dès lors, le Conseil d'État s'oppose formellement à la définition sous revue pour des raisons de sécurité juridique, étant donné qu'il n'est pas clair quelle législation devra s'appliquer pour quel cas de figure.

#### Article 4

L'article sous revue a trait à l'élaboration d'un état des lieux de la qualité des sols qui, selon le commentaire des articles, sera dressé « au début de l'implémentation de la loi afin de pouvoir mesurer l'évolution de cette qualité, à intervalles réguliers, lors du programme de surveillance ».

Concernant l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État demande de supprimer la partie suivante de la première phrase « en concertation avec [...] » et en matière agricole » ainsi que la dernière phrase de l'alinéa sous revue, étant donné qu'il est toujours loisible à l'administration compétente de se concerter avec d'autres services étatiques dans l'exercice de ses missions.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande quelles sont « les autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement et en matière agricole » et « toutes les autres autorités concernées directement ou indirectement par cet état des lieux », visées par les auteurs. Afin d'éviter toute équivoque, il y aurait lieu de le préciser dans le texte, notamment si le

Conseil d'État n'était pas suivi dans sa proposition, formulée plus haut, de supprimer la partie de phrase de l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase.

Ensuite, le Conseil d'État constate que le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 1, est inintelligible. À la lecture du commentaire des articles, le Conseil d'État comprend qu'une partie de l'état des lieux est formée par les cartes de concentrations de fond. Une autre partie sera constituée sur base des mesures réalisées dans le cadre des programmes de surveillance. Est-ce que ces données feront partie « des informations relatives à la pollution locale ou pollution locale potentielle que [l'administration compétente] détient » et dont il est question à l'article 9 ? En outre, selon le commentaire des articles, les programmes de surveillance permettront de mesurer « l'évolution de la qualité des sols », alors que selon le dispositif sous revue l'administration compétente peut préciser des programmes de surveillance « afin d'organiser l'élaboration de l'état des lieux » : s'agit-il d'observer l'évolution de la qualité des sols afin d'en tirer les conclusions pour l'établissement de l'état des lieux ou bien les auteurs entendent-ils établir un état des lieux à un moment donné et mesurer, à partir de ce moment, l'évolution de la qualité des sols ? En outre, le Conseil d'État s'interroge sur le contenu et les effets des « programmes de surveillance pour le suivi de l'évolution de la qualité des sols résultant des différents processus qui s'exercent sur les sols » : quelles sont les « modalités de mise en œuvre » visées par les auteurs ? Est-ce que tous les sols du pays sont concernés ? Sinon, sur base de quels critères le choix des sols à surveiller sera-t-il effectué ? Les propriétaires sont-ils obligés d'accorder un accès sur leurs terrains pendant l'exécution des programmes de surveillance ? Est-ce qu'ils risquent de ne pas pouvoir disposer librement de ces fonds pendant la phase de surveillance ? Quelles sont les « institutions qui en ont la charge » visées par les auteurs ?

De même, le Conseil d'État se doit de relever le flou qui entoure le paragraphe 2. Quels sont les « circonstances et paramètres nécessaires » visés par les auteurs ? Il y a lieu de le préciser dans le texte.

Quel est l'objet du paragraphe 3 qui précise que le service de pédologie de l'administration des services techniques de l'agriculture est « le centre de compétence pour l'étude et la cartographie [...] des sols liés à l'agriculture » ? Est-ce qu'il existe encore d'autres « centres de compétence » ? Dans l'affirmative, lesquels et concrètement pour quelles catégories de sol ? Quelles sont les autorités visées par les auteurs au paragraphe 1<sup>er</sup> qui dispose que l'administration compétente élabore en concertation avec d'autres autorités l'état des lieux de la qualité des sols ? S'il ne s'agit que d'autorités étatiques, le paragraphe sous revue est superfétatoire. En effet, il est toujours loisible à l'administration compétente de collaborer et de se concerter avec d'autres services étatiques dans l'exercice de ses missions. Si, par contre, les auteurs ont visé d'autres « autorités », comme les communes, il y a lieu de le préciser clairement dans le texte.

En ce qui concerne le paragraphe 4, qui dispose que l'administration compétente établit et met à disposition du grand public des cartes de concentrations de fond, le Conseil d'État s'interroge sur son articulation avec l'article 9 instituant un registre d'information sur les terrains. Est-ce que les cartes prévues au paragraphe sous revue feront partie intégrante du registre ? De même, l'état des lieux élaboré en vertu de l'article sous rubrique, sera-t-il

encore nécessaire du moment où il existe un registre en vertu de l'article 9 ? Dans la négative et étant donné qu'aux termes de l'article 5 de la loi en projet l'état des lieux constitue la base du plan national de protection des sols, le Conseil d'État demande de le préciser dans le texte et notamment à l'endroit de l'article 5. Dans l'affirmative, le Conseil d'État se demande en quoi pourrait constituer la nécessité de disposer à l'avenir d'un « état des lieux » en vertu de l'article sous revue et d'un registre en vertu de l'article 9.

### Article 5

L'article sous examen prévoit l'élaboration d'un plan national de protection des sols sur base de l'état des lieux défini à l'article 4. L'objet de ce plan national est de fixer des programmes d'action destinés à lutter contre les processus de dégradation qui s'exercent sur les sols, à restaurer la qualité des sols dégradés et à maîtriser d'éventuels risques liés aux concentrations de fond de polluant dans les sols. Le plan national de protection des sols peut fixer des objectifs et des mesures destinés à atteindre ces buts. De même, le plan national peut définir des modalités de mise en œuvre des programmes d'action. Tous les six ans, le plan national et les programmes d'action sont évalués et révisés en cas de nécessité. Le paragraphe 10 précise que la réalisation « des plans ou programmes approuvés et publiés est d'utilité publique ».

Le Conseil d'État note que le plan national et les programmes d'action sont approuvés et publiés sous forme de règlement grand-ducal, mais que le texte ne prévoit pas de les rendre obligatoires, même s'ils sont déclarés d'utilité publique. En ce qui concerne l'objet du plan national et des programmes d'action, il y a lieu de constater qu'il est formulé de façon très vague. Le dispositif sous revue doit en préciser davantage les contours et le contenu.

Par ailleurs, aux yeux du Conseil d'État, il n'est pas clair si ces programmes d'action peuvent entraîner des restrictions d'accès et d'utilisation des terrains concernés, voire la réalisation de travaux sur ces terrains. Il convient de rappeler qu'un changement dans les attributs de la propriété, qui serait à tel point essentiel qu'il prive celle-ci de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation.<sup>1</sup> Dans ce cas, les dispositions de l'article sous revue devraient suffire aux conditions imposées par les articles 16 et 32, paragraphe 3, de la Constitution, à savoir qu'il revient à la loi de définir « les cas » et « la manière » suivant lesquels les particuliers peuvent être privés de leur propriété pour cause d'utilité publique (article 16 de la Constitution) et qu'en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il a été révisé en date du 18 octobre 2016, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Au cas où, en revanche, il n'aurait pas été dans l'intention des auteurs de donner un caractère normatif au plan national et programmes d'action, ils devront modifier les dispositions pertinentes de la loi en projet en omettant les formules pouvant être interprétées comme

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'État sur le projet de loi concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (doc. parl. n° 7065<sup>2</sup>).

revêtant un caractère normatif. Le plan national et les programmes d'action revêtent alors plutôt le caractère d'actes préparatoires, non contraignant pour les particuliers, et qui ne font pas grief. Le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au dispositif sous revue, ceci pour les raisons mises en exergue ci-avant.

Dans ce même contexte, le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation de l'article en projet avec le chapitre 3 et l'article 45 de la loi en projet qui prévoient des mesures pour lutter contre les pollutions de sol et l'élaboration de programmes d'action concernant les terrains dont la gestion incombe à l'État. Quelle mesure ou programme d'action s'applique à quel moment ? Il y a lieu de délimiter de façon plus claire le champ d'action des instruments introduits par la loi en projet.

En outre, en ce qui concerne la rédaction de l'article sous revue, le Conseil d'État constate que les auteurs emploient, à plusieurs endroits, des formulations inintelligibles et imprécises. Le Conseil d'État exige que ces formulations, énumérées ci-dessous, soient redressées sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique :

Ainsi, au paragraphe 2, que faut-il entendre par « processus de dégradation qui s'exercent de façon générale » ? Quelle est la différence entre des « objectifs » et des « objectifs particuliers » ? En ce qui concerne plus particulièrement la structure du paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de distinguer clairement entre le contenu du plan national et les programmes d'action qui en découlent au lieu de mélanger les deux (cf. formulation « L'objet du plan est de fixer des programmes d'action destinés à [...]. À ce titre le plan peut : [...] »).

Au paragraphe 3, quelles sont les « institutions » visées par les auteurs ? Quelles sont les modalités de mise en œuvre que le plan national pourra définir ?

Au paragraphe 4, que faut-il entendre par « les terrains faisant l'objet de mesures de gestion des risques [...] subissent des charges nécessaires à assurer leur bonne fin » ? Quelle est la nature des charges visées par les auteurs et quelles en sont les conséquences pour les propriétaires concernés ?

Au paragraphe 5, quelle est l'autorité qui détermine le « cas de nécessité » de réviser le plan national et sur base de quels critères ? Que faut-il entendre par la formulation « l'évaluation ainsi que la révision comprennent la surveillance nationale ou régionale » ?

Pourquoi le paragraphe 6 précise-t-il que « le service de pédologie de l'administration des services techniques de l'agriculture est le centre de compétence pour la révision du plan » en ce qui concerne la qualité et les fonctions des sols liés à l'agriculture ? Quels sont les autres centres de compétence éventuellement visés par les auteurs ? Quand est-ce qu'un sol est à considérer comme étant « lié à l'agriculture » ? Qu'en est-il si une partie du sol est « liée à l'agriculture » et une autre partie, du même sol, est liée à une autre activité ?

Est-ce que le paragraphe 7 vise le plan national approuvé par le Gouvernement et publié dans le Journal officiel du Grand-Duché de

Luxembourg ou seulement le projet de plan national ? S'il vise le plan approuvé, il y a lieu de déplacer ce paragraphe vers la fin de l'article sous revue. S'il ne vise que le projet de plan, le Conseil d'État se demande comment ce paragraphe s'articule avec le paragraphe 9 de l'article sous revue qui dispose que le plan approuvé fait également l'objet d'une publicité sur un site internet accessible au public. Quelles seraient les conséquences de la publicité du plan prévue au paragraphe 7 pour les parties intéressées ?

Le paragraphe 8 explique que l'autorité compétente doit élaborer le plan national en concertation avec des autorités ayant des « responsabilités spécifiques » dans plusieurs matières et que ces autorités « sont incitées » à participer activement à l'élaboration du plan national et qu'encore d'autres autorités concernées « directement ou indirectement » peuvent y participer. Le Conseil d'État estime que le contenu de ce paragraphe est vague et imprécis : de quelle manière et selon quelles modalités les autorités visées par les auteurs seront-elles « incitées » à participer à l'élaboration du plan national ? Quelles sont les autorités visées par les auteurs ? S'il ne s'agit que d'autorités étatiques, le paragraphe sous revue est superfétatoire. En effet, il est toujours loisible à l'administration compétente de collaborer et de se concerter avec d'autres services étatiques dans l'exercice de ses missions. Si en revanche, les auteurs ont visé d'autres « autorités », comme les communes, il y a lieu de le préciser clairement dans le texte.

Le paragraphe 9 dispose que le projet de plan est soumis par le ministre pour approbation au Gouvernement en conseil. Il ne s'agit que d'une première approbation, une deuxième étant prévue après la consultation du public. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de compléter le début de phrase à l'alinéa 2 et d'écrire : « Le projet de plan approuvé fait l'objet [...] ». Ensuite, le texte précise que le ministre peut « en tant que de besoin » organiser une réunion d'information avec les intéressés après la publication du projet de plan. Il y a lieu de préciser dans le texte les critères selon lesquels ce « besoin » est à mesurer.

En outre, en ce qui concerne la publication du plan approuvé « sur un site internet accessible au public », le Conseil d'État demande de désigner clairement dans le texte l'administration devant assurer cette publicité.

### Article 6

L'article sous examen traite de la gestion des terres. Un règlement grand-ducal doit définir les principes qui s'appliquent aux mouvements et à la gestion des terres « conformément aux objets de la présente loi et sans préjudice de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ».

D'abord, le Conseil d'État se doit de renvoyer à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>. Ensuite, il constate que le dispositif sous revue, dans sa forme actuelle, s'appliquera en principe sans distinction à tout mouvement de terres. Ainsi, à titre d'exemple, les domaines de l'agriculture, de l'industrie ou de la construction devraient se conformer aux dispositions du règlement grand-ducal prémentionné. Selon le commentaire des articles, il s'agit, entre autres, d'aboutir à terme « à une décongestion des décharges pour déchets inertes et à une réduction du trafic de poids lourds sur la voie publique ». Or, le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales, donne à considérer que dans les matières

réservées à la loi, en l'occurrence en vertu de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, il n'est pas concevable qu'un règlement grand-ducal puisse « définir les principes ». Il doit dès lors s'opposer formellement à l'article 6, dans sa teneur actuelle, et demande de fixer les principes et points essentiels dans le dispositif de la loi en projet.

Le Conseil d'État recommande également de définir clairement les notions de « mouvement » et de « gestion » des terres.

En outre, le Conseil d'État se demande si à l'alinéa 2, lettre b), les auteurs ont effectivement visé toutes les dispositions du chapitre 3 (articles 9 à 46). Si tel n'est pas le cas, il y a lieu de préciser les articles concernés par la disposition sous rubrique.

#### Article 7

L'article sous examen impose un devoir général de diligence à toute personne qui exerce des activités ou effectue des travaux, sur ou dans le sol, susceptibles de porter atteinte à la qualité du sol. Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 49.

En outre, le Conseil d'État constate que les auteurs utilisent, au point 2, les termes « mesures correctives », concept qui n'a pas été défini à l'article 3. S'il s'agit en fait de mesures de sauvegarde ou de suivi, termes définis à l'article 3, il y aurait lieu d'employer ces termes.

#### Article 8

L'article sous examen introduit une obligation pour les propriétaires (paragraphe 1<sup>er</sup>), les exploitants d'une activité (paragraphe 2) et « toute personne » (paragraphe 3) d'informer sans délai l'administration compétente ou le propriétaire des pollutions du sol qui constituent ou sont susceptibles de constituer une menace concrète.

En vertu de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi sous avis, l'administration compétente est tenue d'intégrer ces informations dans le registre d'information sur les terrains, ce qui a pour effet que les terrains concernés créent des obligations en vertu de l'article 13 de la loi en projet, qu'ils peuvent être frappés par des servitudes et que leur utilisation est soumise à des restrictions. Ainsi, selon le dispositif sous revue, toute personne pourrait fournir des informations à l'administration compétente, informations qui sont susceptibles d'avoir des conséquences plus ou moins importantes sur l'utilisation et la valeur des terrains concernés (cf. aussi article 12 de la loi en projet), quand bien même ces informations seraient erronées ou sans fondement aucun. Le Conseil d'État, sous peine d'opposition formelle, ne saurait admettre une telle approche qui va à l'encontre du principe de proportionnalité résultant de l'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.<sup>2</sup> Il demande dès lors aux auteurs de compléter la disposition sous revue par l'ajout d'une procédure de vérification. Les auteurs pourraient utilement s'inspirer de la législation wallonne, en l'occurrence le décret du 1<sup>er</sup> mars 2018 relatif à la gestion et à

---

<sup>2</sup> CEDH, arrêts *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique* du 23 juillet 1968, et *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982.

l'assainissement des sols<sup>3</sup>. Il renvoie également à son observation formulée à l'endroit de l'article 9 de la loi en projet. De plus, le Conseil d'État suggère aux auteurs de compléter la disposition sous revue par une référence aux communes qui devraient également être informées d'une pollution éventuelle sur leur territoire.

### Article 9

L'article sous examen introduit un registre d'information sur les « terrains ». Or, les auteurs définissent, à l'article 3, point 21, le terrain comme étant une parcelle cadastrale ou un groupe de parcelles cadastrales. Le registre a cependant pour fonction de reprendre les informations relatives à la pollution des « sites ». Le Conseil d'État relève donc qu'il aurait été plus cohérent d'octroyer au registre la dénomination de « registre d'information sur les sites pollués ». Par ailleurs, au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « L'administration tient un registre d'information ».

Ensuite, le Conseil d'État donne à considérer que le registre d'information sur les terrains, prévu au paragraphe 1<sup>er</sup>, constitue plus qu'un simple relevé informatif, étant donné qu'il entraînera des obligations en vertu de l'article 13 de la loi en projet et qu'il peut frapper de servitudes les sites et terrains y répertoriés. Ainsi, le Conseil d'État exige des précisions quant à la provenance des informations que l'administration compétente « détient », afin d'éviter tout arbitraire, considérant que le fait qu'un site fasse partie du registre risque d'entraîner pour le propriétaire des servitudes qui constituent un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels.<sup>4</sup>

De même, le Conseil d'État estime que la disposition sous rubrique risque de se heurter au principe de la proportionnalité. En effet, à la lecture du commentaire des articles, on apprend que les auteurs ont en fait visé les données de l'inventaire défini à l'article 3, point 6, et que donc « il s'agit d'une part des informations des bases de données CASIPO-SPC (sites potentiellement contaminés) et CASIPO-SCA (sites contaminés ou assainis) qui ont été développées dans le cadre de la mise en application de l'article 16 de la loi abrogée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, respectivement de l'article 34 de la loi précitée du 21 mars 2012.<sup>5</sup> Il s'agit par ailleurs des données qui seront transmises à l'administration dans le cadre de la mise en application des dispositions de la présente loi. » Or, à l'heure actuelle, mis à part la base légale précitée, il n'existe aucune procédure ni même de critères légaux ou réglementaires régissant l'inscription ou le retrait d'un terrain de ces bases de données. Il est également à noter que l'article 16 de la loi précitée du 17 juin 1994 avait précisé que le cadastre fournit « notamment » les données nécessaires pour déterminer la nature de la contamination éventuelle et des pollutions ou autres nuisances

---

<sup>3</sup> Moniteur belge, 22.03.2018, C – 2018/70014.

<sup>4</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 101 du 4 octobre 2013.

<sup>5</sup> Article 34 (3) : « a) Le cadastre des sites exploités ou anciennement exploités, ayant servi à des opérations d'élimination de déchets ainsi que des sites contaminés par des activités en cours d'exploitation ou abandonnés établi selon les dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets reste valable. Il est géré par l'administration compétente. b) Les investissements nécessaires pour assainir et réhabiliter les sites contaminés sont à charge des autorités publiques notamment dans les cas où • l'identification du ou des responsables s'avère impossible ; • le ou les responsables sont insolubles ou ne sont pas couverts par une assurance ou une autre garantie financière suffisante. »

pouvant en résulter.<sup>6</sup> De quelles données s'agit-il exactement ? Le texte actuel ne le précise pas.

Ainsi, le Conseil d'État constate que la loi en projet entend en fait régulariser *ex post* ces bases de données et les servitudes qui en découlent en les transférant dans le futur registre. Ce n'est que dans une deuxième phase (cf. article 10 de la loi en projet) que les communes et les propriétaires concernés peuvent prendre connaissance des données contenues dans le registre et transmettre des observations à l'administration compétente. Et, selon l'article 10 de la loi en projet, l'administration compétente décide « s'il échet » de modifier les données du registre, sans pour autant que le texte précise selon quels critères l'administration prendra cette décision. S'agirait-il de la procédure prévue à l'article 22, paragraphe 2 ? Le Conseil d'État conteste cette façon de procéder qui va à l'encontre du principe de la sécurité juridique. Le Conseil d'État estime au contraire que le registre qui fera naître des obligations aux termes du chapitre 3 de la loi en projet ne peut contenir que des sites pollués ou potentiellement pollués répertoriés selon des critères précis définis par la loi en projet.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que le paragraphe 2 dispose que le registre « est constitué » de plusieurs types de « cadastres », alors que le paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que le registre reprend les « informations » relatives à la pollution locale ou locale potentielle des sites. Est-ce que les « informations » en question font partie des différents types de cadastres ? Quelles sont la nature et la qualité des « informations » à prendre en compte par le registre ? S'agit-il des informations en question à l'article 9, paragraphe 3 ? Considérant les obligations et les servitudes éventuelles qui découleront du registre pour les propriétaires, le Conseil d'État exige que soient indiquées clairement les données et informations que le registre devra contenir, sinon de se référer aux lois et articles précis visés par les auteurs. Le Conseil d'État renvoie également à ses observations formulées à l'endroit de l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État s'interroge également sur l'utilisation du terme « cadastre » dans le contexte de l'article sous revue, étant donné que le sens que les auteurs lui ont conféré à cet endroit diffère de celui de la définition donnée à l'article 3, point 21. En effet, si l'article 3, point 21, vise le cadastre tel qu'il est géré par l'Administration du cadastre et de la topographie, l'article sous revue vise un autre type de « cadastre ». Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'utiliser, dans le contexte de l'article sous avis, un autre terme que celui de cadastre, sinon de définir le terme de façon cohérente par rapport à l'article 3, point 21.

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, à des fins de bonne compréhension du texte, les termes « sites de l'inventaire » sont à remplacer par les termes « sites inscrits à l'inventaire ». L'alinéa 1<sup>er</sup> précise que pour les sites inscrits à l'inventaire, c'est-à-dire figurant dans la base de données établie en vertu

---

<sup>6</sup> Article 16. Cadastre des sites de décharge de déchets et assainissement des anciens sites

1. Les administrations communales concernées établissent ou font établir, dans un délai de cinq ans qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, et en concertation avec l'Administration de l'Environnement et l'Administration des Eaux et Forêts un cadastre des sites exploités ou anciennement exploités, ayant servi ou servant à des opérations d'élimination de déchets ainsi que des sites contaminés par des activités en cours d'exploitation ou abandonnées.

2. Le cadastre fournit notamment les données nécessaires pour déterminer la nature de la contamination éventuelle et des pollutions et autres nuisances qui peuvent résulter de ces sites. [...].

de l'article 34 de la loi précitée du 21 mars 2012, la validation ou le retrait peut se faire « suite à une demande du propriétaire suivie d'une vérification par l'administration compétente ou sur initiative de l'administration compétente ». Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'une procédure distincte des autres dispositions de la loi en projet. Le commentaire des articles explique « que tous les sites repris dans la base de données CASIPO [...] ne sont pas destinés à être gérés selon la procédure prévue dans le chapitre 3 » et que « cette base de données est donc réexaminée suivant les nouveaux critères [...] ». Le Conseil d'État en conclut que la procédure à respecter n'est pas la même que celle prévue au chapitre 3, mais que les critères appliqués sont quand même ceux contenus dans la loi en projet. Il reste que ni la procédure à respecter ni les critères appliqués par l'administration compétente pour la vérification de la demande et la validation des informations sont spécifiés par le dispositif sous revue : est-ce que la vérification et la validation des informations se font sur base d'une « étude de pollution de sol effectuée dans le cadre de dispositions législatives afférentes », tel que le suggère le bout de phrase du dernier alinéa du paragraphe 2 ? Cette vérification ne devrait-elle pas être réalisée selon la procédure prévue par la loi en projet aux articles 13 et suivants ? Si tel n'est pas le cas, quelles en sont les raisons ? Quelles sont les « dispositions législatives afférentes » visées par les auteurs ?

Vu le doute qui entoure les dispositions sous revue et considérant que leur contenu se heurte à l'article 16 de la Constitution ainsi qu'au principe de proportionnalité qui lui est inhérent au vu de l'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État s'oppose formellement aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, dans leur teneur actuelle. Il renvoie, dans ce contexte, également à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 8.

En outre, par rapport à la création du registre d'information sur les terrains, le Conseil d'État entend réitérer ici sa proposition formulée dans son avis du 7 mai 2019 relatif au projet de loi n° 7310 portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat :

« Afin de pallier les imperfections du système de publicité foncière actuel, le Conseil d'État en est même à s'interroger s'il ne faudrait pas profiter de l'occasion pour organiser la publicité foncière à l'aide d'un livre foncier. Ce dernier aurait l'avantage, principalement, de répertorier toutes les propriétés immobilières et d'indiquer, pour chacune d'elle, le droit de propriété et les autres droits réels (sûretés réelles, servitudes, usufruit, droit d'usage, droit de superficie, droit d'emphytéose), certains droits personnels comme les baux d'une durée de plus de neuf ans, de même que les restrictions au droit de disposer. »

En ce qui concerne le paragraphe 3, point 2, le Conseil d'État a du mal à comprendre la logique des informations à produire par l'extrait du registre : pourquoi l'extrait d'un site classé dans le cadastre des sites de l'inventaire doit-il contenir les informations relatives aux éventuelles pollutions et aux études de pollution tandis que l'extrait d'un site figurant dans le cadastre des sites ayant fait l'objet d'une pollution doit seulement contenir les informations « sur le stade d'avancement » du site dans la procédure de gestion des sites potentiellement pollués ? Le Conseil d'État demande de

revoir le type d'informations devant être repris dans les extraits visés par les auteurs.

### Article 10

L'article sous revue introduit une procédure de consultation des communes et des personnes concernées sur les données du registre d'information sur les terrains. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 9 et demande de spécifier au pénultième alinéa de l'article sous revue, ceci sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, les critères déterminants pour la décision de l'administration compétente de modifier les données du registre. Dans ce même contexte, le Conseil d'État estime que les propriétaires des sites concernés devraient être informés de la décision de l'administration compétente d'inscrire, de modifier ou de retirer un site du registre.

L'alinéa 2 relatif à la procédure de consultation organisée par les communes soulève plusieurs observations. Tout d'abord, la formulation retenue par les auteurs selon laquelle l'administration compétente « fixe également les délais de consultation » soulève un problème d'égalité de traitement. Une telle formulation octroie en effet à l'administration le pouvoir de conférer des délais différents par commune. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de fixer un délai unique pour l'ensemble des communes et, s'ils entendent permettre de moduler ce délai, de prévoir dans la loi, les cas et durées de ces modulations.

Enfin, la dernière phrase qui renvoie aux communes le soin d'organiser la réception des observations formulées sous forme écrite lors de cette consultation, soulève également un problème d'égalité de traitement. Concernant la procédure à appliquer, en particulier pour ce qui est des délais dans lesquels les observations peuvent être adressées, le Conseil d'État constate que ces derniers ne sont pas définis, de sorte que chaque commune pourrait organiser différemment sa propre procédure. D'ailleurs, les auteurs n'utilisant que le terme générique « communes » à travers tous les alinéas de l'article sous revue, il n'est pas clair quel organe de la commune est concrètement visé : s'agit-il du bourgmestre, du conseil échevinal ou du conseil communal ? Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la reformulation de l'alinéa 2 et d'indiquer avec précision l'organe communal concerné. Il suggère aux auteurs de s'inspirer de l'article 56 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Quant au dernier alinéa, le Conseil d'État est d'avis qu'il ne suffit pas d'indiquer que les « communes sont tenues de communiquer à l'administration toutes les données pertinentes en leur possession afin de mettre à jour les informations du registre ». En effet, plusieurs questions se posent dans ce contexte : quand une donnée est-elle à considérer comme « pertinente » ? Qu'en est-il si une commune omet de communiquer une donnée pertinente ? Selon quelle procédure ces données seront-elles transmises ? Est-ce que la simple transmission d'une donnée pertinente peut entraîner une mise à jour du registre ? Est-ce que le propriétaire est informé avant la mise à jour du registre ? Étant donné que le texte reste muet par rapport à ces questions, le Conseil d'État s'y oppose formellement pour des raisons de sécurité juridique.

Dans ce même contexte, le Conseil d'État s'interroge sur la procédure de mise à jour du registre, le texte n'indiquant que l'obligation pour les communes de communiquer à l'administration compétente toutes les données pertinentes afin de mettre à jour des informations contenues au registre. Est-ce que les communes concernées sont informées de tout nouveau site intégré dans le registre et dont l'information à la base ne provient pas des communes concernées ? Quelle est ici la procédure, l'article sous revue ne traitant que le cas de la première publication du registre au journal officiel ?

### Article 11

L'article en projet influe sur l'application de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et sur la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, en prévoyant la consultation du registre et la reprise d'information dans les plans d'occupation du sol, plans d'aménagement général et plans d'aménagement particulier. La loi en projet n'insère cependant aucune disposition *ad hoc* dans les lois en question. Le Conseil d'État note encore que l'article en projet, dans son paragraphe 4, influe également sur l'application de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés en prévoyant que l'exploitant d'un établissement à risque de polluer le sol doit préalablement déclarer son intention à l'administration compétente. Cette disposition s'accompagne cependant, à l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, de la loi en projet, d'une disposition visant à insérer une disposition spécifique dans la loi précitée du 10 juin 1999. Par analogie, le Conseil d'État insiste à ce que soit intégrée, dans la loi en projet, une disposition modifiant les lois précitées des 19 juillet 2004 et 17 avril 2018.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre b), qu'y a-t-il lieu d'entendre par les termes « avant l'entrée en procédure » des plans d'occupation du sol, des plans d'aménagement particulier ? La procédure d'élaboration de ces plans commence par une décision du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Est-ce à dire que la consultation du registre doit avoir lieu avant la décision ministérielle ? Le Conseil d'État demande de préciser l'étape de la procédure que les auteurs entendent viser. De plus, il y a également lieu de prévoir, à côté de la mise à jour, la refonte d'un PAG et la modification d'un plan d'occupation du sol, plan d'aménagement général et plan d'aménagement particulier. Dans ce même contexte le Conseil d'État s'interroge sur l'effet des « cadastres », prévus à l'article 9 de la loi en projet, sur les plans d'aménagement général et particulier des communes. Le Conseil d'État rappelle d'ailleurs que, dans le cadre de certains plans d'aménagement général existants, les informations des bases de données CASIPO-SPC et CASIPO-SCA sont utilisées pour définir des « zones à risques « contamination » ».

Le Conseil d'État note au passage qu'à la lecture de l'article 49, aucune sanction n'est prévue pour les obligations résultant des paragraphes 1<sup>er</sup> et 4, celui-ci ne visant que le paragraphe 3.

Le paragraphe 2, point 1, précise que la consultation du registre d'information sur les terrains est démontrée par un extrait du registre « daté antérieurement aux débuts des travaux ». Le Conseil d'État exige que soient précisés le terme « antérieurement » ainsi que la durée de validité de l'extrait après sa délivrance.

Le paragraphe 3, alinéa 2, dispose que dans certains cas, « les certificats de contrôle du sol peuvent être remplacés par une décision ministérielle de conformité du plan d'assainissement ». Le commentaire des articles explique que « ceci est intéressant dans le cas où l'assainissement peut être réalisé en parallèle des travaux de construction [...] pour ainsi gagner du temps et minimiser les coûts ». Quelle est la « décision ministérielle de conformité » visée par les auteurs ? S'agit-il de l'approbation prévue à l'article 36 de la loi en projet ? Dans ce cas, il y a lieu d'employer les mêmes termes et de renvoyer à la disposition de la loi en projet visée par les auteurs. Ou bien les auteurs visent-ils une autre décision que celle à laquelle l'article 36 se réfère ? Dans ce cas, le Conseil d'État se doit de relever que dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphes 5 et 6, de la Constitution, il n'est pas concevable de déroger à la loi par le biais d'une « décision ministérielle de conformité ». La loi doit tracer le cadre des cas visés par les auteurs en déterminant – et ce afin de pouvoir effectuer un constat de conformité – les conditions et critères à remplir dans ce cas. Le Conseil d'État s'oppose donc formellement au paragraphe 3, alinéa 2 et demande aux auteurs de préciser dans le texte les situations dans lesquelles le ministre peut prendre une décision et les critères à remplir.

Le paragraphe 4 impose à l'exploitant qui envisage de céder son autorisation d'exploitation de le déclarer préalablement à l'administration et d'accompagner cette déclaration du certificat du contrôle du sol. Ce paragraphe soulève plusieurs difficultés. Le Conseil d'État constate, tout d'abord, que la disposition sous revue ne vise que le seul cas d'une cession d'une autorisation d'exploitation alors que celle de l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, impose une déclaration préalable pour « tout changement d'exploitant ». Le Conseil d'État suggère de mettre ces dispositions en concordance, même si le cas de la « cession » visé par le paragraphe sous revue est nécessairement couvert par le « changement d'exploitant » prévu à l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2.

Le Conseil d'État relève encore que la disposition sous revue prévoit une déclaration par voie de lettre recommandée avec accusé de réception, tandis que l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, n'impose qu'une simple déclaration sans autre précision quant à la forme de celle-ci. Ensuite, le Conseil d'État se demande comment et quand la notification « préalable » d'une simple « intention » doit avoir lieu. À ses yeux, une telle notification ne peut matériellement être antérieure au changement, mais doit y être concomitante. Le texte est à préciser dans ce sens.

Pour le surplus, le Conseil d'État estime que la dernière phrase du paragraphe 4 est à reformuler. En effet, les termes « conforme aux dispositions de la présente loi » sont superfétatoires. En outre, le Conseil d'État constate que les alinéas 2 et 3 du paragraphe sous revue ne sont pas cohérents : ou bien la déclaration « doit comporter » un certificat de contrôle du sol, auquel cas l'alinéa 3 ne fait pas de sens, ou bien elle doit comporter « en principe » un certificat de contrôle, auquel cas l'alinéa 2 du paragraphe sous revue serait à reformuler.

## Article 12

L'article sous examen impose des obligations à respecter dans le cadre d'un acte de vente ou d'un compromis de vente.

Selon le commentaire des articles, les auteurs semblent viser l'acte authentique passé devant notaire par la notion d'« acte de vente » : si tel est le cas, ils doivent l'indiquer expressément et le dispositif est à préciser dans ce sens. Se pose néanmoins la question de ce qu'il en est des actes administratifs ou des actes sous seing privé.

Le Conseil d'État comprend encore, à la lecture du commentaire des articles, que les auteurs entendent instaurer une nullité de protection, c'est-à-dire, une nullité relative. Cependant, la terminologie employée à l'article sous avis a pour effet d'instaurer une nullité absolue. Par ailleurs, le Conseil d'État est d'avis que l'obligation d'informer sur la pollution du sol ou la pollution potentielle du sol ne peut pas se résumer aux situations de vente d'un terrain, mais doit également englober d'autres formes comme le bail, l'emphytéose ou le droit de superficie. L'article 12 est dès lors à compléter dans ce sens.

Pour reformuler l'article sous revue, le Conseil d'État suggère aux auteurs de s'inspirer de l'article 22 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

## Article 13

L'article sous examen appelle plusieurs observations par rapport à la terminologie employée par les auteurs. Il vise à définir les événements obligeant des personnes définies à la réalisation d'une étude diagnostique, d'une étude approfondie ou d'une procédure d'assainissement. Pour ce faire, l'article sous examen désigne ces personnes définies comme étant « titulaires » des obligations en question. Le terme est impropre : la personne tenue d'exécuter une obligation en est le débiteur<sup>7</sup>. Le Conseil d'État recommande dès lors de reformuler le passage de texte visé. La même observation vaut pour les articles suivants.

De même, l'emploi du concept de « fait générateur » est troublant, dans la mesure où il est plus traditionnellement utilisé en matière de responsabilité, visant une inexécution, une exécution fautive ou un fait dommageable. Le Conseil d'État suggère dès lors de remplacer les termes « faits générateurs [...] se produisent » et d'écrire « [...] dans les situations visées dans les articles 19 à 21 [...] ».

En plus de ces considérations terminologiques, il y a lieu de relever que l'article sous examen ne permet pas de saisir clairement quelles mesures doivent être entreprises et à quel moment. Ces études doivent être réalisées « le cas échéant », lorsque les faits générateurs prévus par les articles 19 à 21 se produisent, c'est-à-dire, sur soumission volontaire, sur décision ministérielle, ou en cas de cessation d'activité d'un établissement à risque de polluer le sol. L'article sous examen entend ainsi établir un ordre de réalisation entre ces différentes mesures, sans toutefois l'indiquer

---

<sup>7</sup> Article 1142 du Code civil.

explicitement. Cette lecture se trouve confirmée par le commentaire de l'article, expliquant que l'étude diagnostique est à réaliser dans tous les cas, les « étapes suivantes » étant « mises en œuvre de façon conditionnelle ». Ceci a donc pour conséquence qu'une étude approfondie ne peut être réalisée directement, sans qu'au préalable une étude diagnostique ait conclu à la nécessité d'une étude approfondie. Cette lecture semble mise à mal par l'article 34, paragraphe 3, de la loi en projet qui permet la réalisation « simultanée » des études approfondie et diagnostique. De la même manière, un assainissement ne pourrait être entrepris sans qu'une étude diagnostique suivie d'une étude approfondie aient elles-mêmes été réalisées. Il est par ailleurs renvoyé aux observations relatives à l'article 20. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de reformuler l'article 13 sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique.

#### Article 14

L'article sous examen établit un ordre de priorité entre les différentes personnes tenues d'exécuter les mesures visées par l'article 13 en projet. Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 13 relatives à la notion de « titulaire » de l'obligation. La phrase liminaire du paragraphe 1<sup>er</sup> pourrait être reformulée comme suit :

« (1) Se trouvent soumis aux obligations énumérées à l'article 13, par ordre de priorité : [...] ».

Aux termes du paragraphe 1<sup>er</sup>, la personne tenue en premier lieu d'exécuter les obligations de l'article 13 est « le volontaire ». Le « volontaire » n'étant pas défini, il conviendrait plutôt, au point 1, de désigner « la personne qui s'y est volontairement soumise conformément à l'article 19 ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2, comment est-il entendu d'identifier l'auteur « présumé » de la pollution du sol ? Les concepts « auteur de la pollution » et « auteur présumé » sont des concepts nouveaux, les lois environnementales visant traditionnellement l'exploitant, le producteur des déchets ou le propriétaire. D'ailleurs, le Conseil d'État se demande comment un « auteur présumé » pourrait être tenu d'une obligation, tant qu'il n'est pas clair qu'il est vraiment l'auteur de la pollution. D'après le commentaire des articles, les auteurs semblent viser, entre autres, les exploitants d'un établissement à risque de polluer le sol. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, de définir clairement les termes « auteur présumé », sinon d'employer les termes d'« auteur désigné » ou d'« exploitant ».

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3, le propriétaire ou nu-propriétaire est tenu d'exécuter les obligations lorsqu'« aucun autre titulaire ne peut être identifié » ou lorsque « tout autre titulaire » est insolvable. Or, le terme de titulaire couvre tant la personne qui s'est soumise volontairement que l'auteur ou l'auteur présumé. Une personne volontaire n'est pas à « identifier », celle-ci s'étant manifestée d'elle-même. Par ailleurs, l'article 19, alinéa 3, de la loi en projet précise en ce sens qu'aucune garantie financière n'est demandée à celui qui se soumet volontairement. Il n'y a donc pas lieu d'inclure, au point 3, la personne volontaire dans la notion de titulaire.

De même, le Conseil d'État suggère de viser, en premier lieu, la personne qui se soumet volontairement aux obligations, puis, « à défaut », l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol, et en dernier lieu, lorsque celui-ci ne peut être identifié ou ne dispose pas des sûretés financières suffisantes, le propriétaire ou nu-propriétaire du terrain. Le Conseil d'État demande également d'employer les termes « garantie financière » au lieu de « sûretés financières » et de préciser la finalité, la nature et l'étendue de la couverture financière requise, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique.

L'article sous revue dispose à l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4, que l'État est titulaire des obligations « sous les conditions définies à l'article 45 » de la loi en projet. Cette formulation est équivoque en ce qu'elle laisse supposer que les auteurs ont voulu écarter l'État du cadre établi par les articles subséquents. S'il s'agit de préciser que pour les terrains dont l'État est titulaire des obligations définies à l'article 13, les dispositions de l'article 45 s'appliqueront de façon additionnelle, il y a lieu de reformuler le texte. En effet, force est de constater que les articles subséquents du chapitre 3 sous revue ne font aucune distinction entre l'État et les autres « titulaires des obligations visées à l'article 13 ». Cependant, la formulation de l'article 45 est telle qu'elle laisse sous-entendre que pour les terrains dont l'État est propriétaire, la procédure appliquée ne serait pas la même. En effet, l'article 45 dispose qu'un programme d'action établi à la suite d'un plan des interventions à charge publique « précise les sites qui feront l'objet d'une intervention dans les trois années à venir avec la nature des interventions prévues et les modalités de mise en œuvre ». La nature des interventions et les modalités de mise en œuvre seraient-elles différentes de celles d'un plan d'assainissement ? Les terrains dont l'État est propriétaire seraient-ils traités de façon différente que les terrains de tous les autres propriétaires ? Le Conseil d'État étant d'avis que l'État se trouve dans une situation comparable à celle des autres propriétaires, est amené à s'opposer formellement à la disposition sous avis pour être contraire à la règle constitutionnelle d'égalité<sup>8</sup>.

Le paragraphe 2 dispose que les « opérations d'investigation et d'assainissement visées au chapitre 3, section 3 sont communes » en cas de pluralité de titulaires. Or, le Conseil d'État a du mal à comprendre comment les responsabilités et les charges seront réparties entre, par exemple, deux ou plusieurs entreprises ayant pollué ensemble un site. En outre, quelles sont les dispositions applicables, si l'État est un des titulaires ? Comment les dispositions relatives aux obligations des titulaires non-étatiques devront-elles s'articuler avec l'article 45 ?

De plus, le Conseil d'État se pose la question de la procédure à suivre lorsque, en cours de route d'une étude de pollution de sol, un « titulaire des obligations visées à l'article 13 » n'est plus en mesure de répondre à ses obligations. L'article 14 est à compléter dans ce sens.

En outre, dans un souci de cohérence, il conviendrait de lister l'étude diagnostique, l'étude approfondie et la procédure d'assainissement, plutôt que de les regrouper sous le concept global d'« opérations d'investigations et d'assainissement visées au chapitre 3, section 3 » qui n'est explicité qu'ultérieurement. Il convient encore de relever que les termes « obligation

---

<sup>8</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 74/13 du 11 janvier 2013.

commune » n'ont pas d'équivalent en langage juridique. Il y a lieu d'indiquer s'il s'agit d'une obligation « conjointe » ou d'une obligation « solidaire », étant entendu que la solidarité est un mécanisme privilégié en matière environnementale (cf. p. ex. article 18, paragraphe 4, de la loi précitée du 21 mars 2012). Le Conseil d'État rappelle que la solidarité ne se présume point et doit être expressément prévue par la loi.

Finalement, le Conseil d'État s'interroge sur la désignation « d'un commun accord » d'un mandataire chargé des relations avec l'administration compétente. Quelle est l'étendue des pouvoirs du mandataire ? Qu'en est-il si les « titulaires » ne tombent pas d'accord pour désigner un mandataire ? Dans ce cas, la procédure sera-t-elle bloquée ? Ces questions sont à préciser sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique.

### Article 15

L'article sous examen instaure, pour la personne désignée en vertu de l'article 14 de la loi en projet, la possibilité de s'exonérer des obligations de l'article 13 par la substitution d'un tiers. Il énumère les conditions de fond applicables à cette exonération. Le Conseil d'État réitère son opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique formulée à l'endroit de l'article 14, que la troisième condition relative à la fourniture d'une « garantie financière éventuellement requise » soit précisée : quels sont les cas dans lesquels une garantie financière sera requise ? Quelles sont la finalité, l'étendue et la nature de la garantie financière requise ?

Le Conseil d'État relève encore que l'exonération par substitution d'un tiers suppose le respect de formalités procédurales prévues à l'article 18 de la loi en projet, sans toutefois que l'article sous examen n'y fasse un renvoi explicite. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'indiquer clairement dans la disposition sous examen que la procédure prévue à l'article 18 de la loi en projet est à respecter pour faire valoir ses droits à exonération. La même observation s'impose aux articles 16 et 17 de la loi en projet, qui, bien que prévoyant des conditions d'exonération, omettent de renvoyer à l'article 18 de la loi en projet.

### Article 16

L'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2, dispose que l'auteur ou l'auteur présumé de la pollution peut s'exonérer des obligations visées à l'article 13 de la loi en projet, si « un certificat de contrôle du sol valide a été délivré ».

Le Conseil d'État relève tout d'abord qu'aux termes de l'article 42 de la loi en projet, la durée de validité du certificat de contrôle du sol est illimitée. Il suffirait donc d'exhiber un certificat antérieur à une pollution du sol pour s'exonérer d'une pollution postérieure, ce qui ne saurait correspondre à l'intention des auteurs. Le commentaire de l'article sous examen indique en effet que le certificat n'est valide que tant qu'aucun élément significatif n'est intervenu suite à sa délivrance. Cependant, ni l'article sous examen ni l'article 42 de la loi en projet relatif au certificat de contrôle ne reflètent l'intention des auteurs telle qu'elle résulte du commentaire de l'article sous examen.

Le Conseil d'État s'interroge également sur le sens que les auteurs entendent conférer au terme « valide ». Dans quels cas un certificat est-il à considérer comme n'étant pas valide ? S'agit-il seulement du cas de déclaration d'invalidité par le ministre en application de l'article 42 de la loi en projet ou s'agit-il de viser d'autres cas d'invalidité du certificat ? Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, que soit supprimé le terme « valide » à l'alinéa 1<sup>er</sup>, point 2, ainsi qu'à l'article 17, point 2. Le Conseil d'État renvoie par ailleurs à son observation formulée à l'endroit de l'article 42, paragraphe 4, de la loi en projet.

En ce qui concerne les termes « auteur présumé », le Conseil d'État réitère son observation et opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2.

### Article 17

L'article sous examen ne permet au propriétaire de s'exonérer que dans des cas limités, et cela en concordance avec l'article 13 selon lequel le propriétaire n'est tenu aux obligations que si l'auteur présumé de la pollution n'a pu être identifié.

Aux termes du point 1, le propriétaire n'est pas tenu d'exécuter les obligations visées par l'article 13 lorsque la présence des polluants est la « résultante d'une migration en provenance de l'extérieur ». Or, ces termes sont vagues et imprécis. Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas plus adéquat d'employer le terme « contamination », terme consacré en matière environnementale (cf. p. ex. la loi précitée du 20 avril 2009). Par ailleurs, il conviendrait de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « en provenance de l'extérieur » : s'agit-il de viser une contamination du sol par un autre terrain, par l'eau, ou par l'air ? Les auteurs expliquent au commentaire de l'article que cette migration « peut concerner le transport de polluants via l'eau souterraine », sans que le dispositif sous revue reflète cette précision.

En ce qui concerne le point 2, il est renvoyé à l'observation formulée à l'endroit de l'article 16 relative au certificat du contrôle du sol.

### Article 18

Le Conseil d'État demande de préciser au paragraphe 4 les « cas de besoin » permettant de prolonger le délai prévu au paragraphe 3. De plus, le Conseil d'État donne à considérer que le paragraphe 3 impose un délai au ministre. Voilà pourquoi le paragraphe 4 devrait prévoir que le ministre peut prolonger le délai de trente jours à la demande de l'administration compétente. Le Conseil d'État comprend encore, à la lecture du texte sous avis, que l'expiration du délai de trente jours entraîne la forclusion empêchant définitivement la personne désignée de se prévaloir de toute possibilité d'exonération. Un tel laps de temps semble être particulièrement court tant au vu des conséquences pour les personnes désignées en vertu de l'article 13 qu'au vu de la difficulté à rassembler des documents probants aussi rapidement.

Au paragraphe 5, le Conseil d'État suggère d'écrire : « Si le ministre ne notifie pas sa décision sur la demande d'exonération dans les délais et conditions fixés aux paragraphes 3 et 4, la demande [...] »

### Article 19

L'article sous examen vise à permettre à toute personne, qui le souhaite, de se soumettre aux obligations énumérées à l'article 13 de la loi en projet.

Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent distinguer entre, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les personnes qui se désignent individuellement comme volontaires pour exécuter les obligations visées à l'article 13 et, à l'alinéa 2, les personnes qui entendent se soumettre collectivement à ces obligations. Les personnes agissant individuellement notifient leur intention, les personnes se soumettant collectivement auraient la possibilité de conclure une convention avec le ministre. Les personnes concernées, qu'elles agissent individuellement ou collectivement, se trouvent dispensées de toute garantie financière. Ce mécanisme d'exécution volontaire appelle, de la part du Conseil d'État, les observations suivantes.

D'abord, le Conseil d'État donne à considérer qu'un tel mécanisme ne peut pas fonctionner sans l'accord du propriétaire. Ainsi, l'expression « quiconque le souhaite » est à préciser. Étant donné que cette expression semble de plus vouloir désigner les « titulaires » visés à l'article 14, le Conseil d'État demande de la préciser en visant la personne qui entend se soumettre volontairement aux obligations de l'article 13.

De même, il y a lieu de souligner que l'emploi du terme « individuellement » est impropre lorsqu'il s'agit de désigner une personne morale qui entend procéder à cette exécution volontaire des obligations. Le terme « individuellement » est partant à omettre. Par ailleurs, les termes « éléments visés sous les points a) à c) de l'article 13 » sont à remplacer par les termes « les obligations à exécuter en vertu de l'article 13 ». La même observation est valable pour l'alinéa 2.

Le Conseil d'État se demande ensuite pourquoi des formalités de nature différentes se trouvent imposées suivant que les personnes volontaires agissent individuellement ou de manière collective : pourquoi dans le premier cas une notification est exigée, alors que dans le second cas des conventions « peuvent » être conclues ? Le Conseil d'État constate encore que le texte sous revue ne fournit aucune indication quant au contenu de ces conventions. Il donne à considérer que ces conventions ne sauraient avoir pour effet de déroger à la loi. Il se demande, au passage, pourquoi l'État devrait être partie à une telle convention et quelles seront alors ses obligations contractuelles.

En ce qui concerne les formalités à respecter, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de les compléter. Ainsi, il suggère de faire agréer les personnes se désignant comme volontaires, que ce soit individuellement ou collectivement. Les personnes concernées devraient de plus faire preuve d'un intérêt à se porter volontaires, cet intérêt devant conditionner leur agrément. Il y a encore lieu de prévoir clairement que les personnes volontaires sont tenues d'accomplir les obligations auxquelles elles ont volontairement souscrit et ce jusqu'à leur réalisation. Dans ce même contexte, le Conseil d'État est d'avis qu'une garantie financière devrait être exigée afin de couvrir

le coût de réalisation des obligations, et ce, afin de ne pas compromettre leur bonne réalisation.

### Article 20

Le paragraphe 1<sup>er</sup> donne pouvoir au ministre de prendre la décision de soumettre une personne aux obligations de l'article 13. Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise ainsi l'ensemble des obligations de l'article 13, ce qui revient à dire que le ministre pourrait ordonner directement la mise en œuvre d'une procédure d'assainissement. Or, selon le commentaire de l'article 13, l'assainissement est subordonné aux conclusions de l'étude approfondie, n'ayant elle-même été entreprise que sur base des conclusions de l'étude diagnostique. Selon cette interprétation, le ministre n'aurait pouvoir que de décider de la mise en œuvre d'une étude diagnostique, mais n'aurait pas pouvoir de fixer les mesures subséquentes.

Par ailleurs, l'article sous examen soulève des questions quant à la délimitation des pouvoirs confiés au ministre par rapport à ceux confiés à l'administration. Ainsi, alors qu'en vertu de l'article sous examen, il appartient au ministre d'imposer une étude diagnostique, une étude approfondie ou un assainissement, les articles 22 à 40 confient à l'administration le soin de « conclure » sur les différentes études et de décider des autres mesures. Par exemple, en ce qui concerne l'assainissement, il appartient à l'administration de décider de l'élaboration du plan d'assainissement, le ministre n'intervenant qu'en phase ultime pour l'approuver. Le Conseil d'État renvoie à l'opposition formelle formulée dans ses considérations générales quant à la nécessaire clarification des pouvoirs entre le ministre et l'administration.

En outre, le paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que le ministre peut « à tout moment » prendre une décision. D'abord, le Conseil d'État comprend cette disposition en ce que la décision du ministre doit dans tous les cas respecter l'ordre de priorité établi à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>. Sinon, cette formulation signifierait que les cas visés à l'article 19 tomberaient également sous le champ d'application de cette disposition. Notons cependant que le commentaire de l'article 14 retient que : « [...] rien n'interdit à l'autorité compétente de désigner unilatéralement un titulaire déjà volontaire. En pareil cas, celui-ci perdra sa qualité de titulaire volontaire et, par voie de conséquence, le bénéficiaire des avantages définis à l'article 19, alinéas 3 et 4. Dans le cas où le titulaire volontaire agit dans le cadre d'une convention conclue avec le ministre, comme visé à l'article 19, cette désignation unilatérale d'un titulaire déjà volontaire devra néanmoins s'opérer dans le respect de la convention applicable. Tel peut par exemple être le cas dans l'hypothèse de l'apparition d'une menace concrète. »

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que l'expression « à tout moment » donne un pouvoir discrétionnaire important au ministre qui, sans autres précisions dans le texte, est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous revue et demande aux auteurs de clarifier le texte.

Il convient encore de relever que le paragraphe 1<sup>er</sup> précise que la décision prend la forme d'un arrêté dans lequel sont mentionnées « les indications sérieuses qu'une pollution ou pollution potentielle du sol est de

nature à présenter une menace concrète ». Cette disposition ne préjuge pas des principes inhérents à la procédure administrative non contentieuse qui auront par conséquent vocation à s'appliquer.

En ce qui concerne la terminologie relative à la désignation du « titulaire » employée au paragraphe 2, il est renvoyé aux observations à l'endroit de l'article 13. Il est exclu que le ministre puisse désigner une personne comme volontaire. La formulation est donc à revoir afin de prévoir que le ministre indique si la personne qu'il désigne est désignée en sa qualité d'auteur ou d'auteur présumé, ou en sa qualité de propriétaire ou de nu-propriétaire.

En outre, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, de supprimer les termes « peut » et « qui lui semblent » et d'écrire « ordonne toutes mesures nécessaires » ; il est également renvoyé aux observations de l'article 44.

### Article 21

Sans observation.

### Article 22

L'article sous examen détermine les objectifs et le contenu de l'étude diagnostique. Cependant, le Conseil d'État relève que le dispositif est mal rédigé, voire imprécis et incompréhensible. Il suggère d'aligner la terminologie sur celle employée à l'endroit de l'article 26. Par ailleurs, il propose d'écrire « une première estimation du degré de cette pollution » au lieu de « l'ampleur de cette pollution » et de remplacer le mot « implique » par « comprend ». Les termes « enquête administrative » sont à remplacer par ceux d'« analyse » ou d'« établissement de la situation administrative », ce en raison de la connotation pénale du terme « enquête ». La locution « entre autres » employée à la deuxième phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> est à supprimer. De même, le Conseil d'État, constatant que l'étude diagnostique comprend trois phases, propose d'écrire :

- « (1) L'étude diagnostique comprend :
- a) la réalisation d'une analyse administrative et d'une étude historique du terrain ;
  - b) le prélèvement et l'analyse d'échantillons en fonction de la localisation et de la distribution supposées de la pollution du sol ;
  - c) la comparaison des résultats de l'analyse d'échantillons aux valeurs de déclenchement des polluants dans le sol et les eaux souterraines visées à l'article 41. »

À la première phrase du paragraphe 2, il y a lieu de distinguer de façon plus précise le cas de figure visé par les auteurs. En effet, il s'agit du cas de figure selon lequel l'existence présumée d'un établissement à risque de polluer le sol n'est pas confirmée par le biais de l'enquête administrative et de l'étude historique visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a) (selon le Conseil d'État). Dans ce cas, les obligations de l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres b) et c) (selon le Conseil d'État) ne s'appliquent pas. La dernière phrase du

paragraphe 2 est à supprimer, étant donné que dans tous les autres cas, les obligations résultant du paragraphe 1<sup>er</sup> sont applicables.

En ce qui concerne la pénultième phrase du paragraphe sous revue, le Conseil d'État ne comprend pas comment celle-ci devra s'articuler avec l'article 9, paragraphe 2, lettres c) et d). Ou bien s'agit-il des terrains listés dans les bases de données CASIPO précitées et qui font partie de « l'inventaire » défini à l'article 3, point 6, du projet de loi ? Vu l'insécurité juridique qui résulte de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 22, paragraphe 2, dans sa teneur actuelle.

### Article 23

Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 n'appellent pas d'observation quant au fond. En ce qui concerne l'emploi des termes « titulaires des obligations » et « élément générateur », le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 13 de la loi en projet.

Aux termes du paragraphe 3, l'administration compétente peut, sur demande motivée, proroger le délai de quatre-vingt-dix jours visé au paragraphe 2. Dans l'intérêt d'une bonne administration, le Conseil d'État estime qu'il est utile de prévoir dans le dispositif une limite maximale de prolongation.

### Article 24

L'article sous revue fixe les contours de la décision de l'administration compétente par rapport à une étude diagnostique.

Le Conseil d'État relève tout d'abord que la terminologie employée est impropre. En effet, l'administration ne « statue » pas « sur » l'étude diagnostique, mais émet ses conclusions quant aux actions à entreprendre au vu de l'étude diagnostique. La terminologie employée à l'article en projet et à son intitulé est donc à adapter en conséquence. Le Conseil d'État relève encore de manière générale que l'article sous examen soulève des questions quant à la délimitation des pouvoirs du ministre et ceux confiés à l'administration. Ainsi, l'article sous examen confie-t-il à l'administration le pouvoir d'émettre une décision qui impose une étude approfondie, alors qu'une telle décision relève en principe du pouvoir confié au ministre par l'article 20. Si les conclusions de l'administration sont destinées à guider la décision du ministre, il convient de l'indiquer clairement au moyen d'une terminologie appropriée. Il est encore renvoyé à cet égard à l'opposition formelle formulée aux considérations générales quant à la nécessaire clarification de la délimitation des pouvoirs de l'administration et du ministre.

De manière plus spécifique, concernant l'alinéa 2, point 3, le Conseil d'État suggère de s'inspirer des termes de l'article 29 et de remplacer les termes « qu'aucune autre intervention n'est nécessaire » par ce qui suit :

« 3. à la conformité du sol aux dispositions de la présente loi ».

En outre, afin d'assurer une meilleure lisibilité du texte, il est proposé d'intégrer le pénultième alinéa à la fin du point 2 et le dernier alinéa à la fin du point 3 de l'article sous revue.

À la lettre b) de l'alinéa 3, il y a lieu de préciser que cette disposition ne concerne pas les cas couverts par l'article 19, étant donné que cet article dispose dans son alinéa 3 qu'aucune garantie financière n'est demandée dans le cas d'une démarche volontaire. Si les auteurs suivent la proposition du Conseil d'État de prévoir également une garantie financière pour les volontaires (cf. observation du Conseil d'État à l'endroit de l'article 19 de la loi en projet), la disposition sous revue peut être maintenue.

Par ailleurs, le Conseil d'État demande que la finalité, l'étendue et la nature de la garantie soient précisées et qu'il soit clairement indiqué que la garantie couvre les coûts d'assainissement. Il réitère à cet égard son opposition formelle émise à l'endroit de l'article 14.

À la lettre e), dernière phrase, il y a également lieu de préciser, à défaut de commun accord, le délai de la remise du rapport, à l'instar de la précision formulée à la fin de l'article 19.

### Article 25

La première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que l'administration compétente peut assimiler à une étude diagnostique des études de sol dans le cadre de dispositions législatives afférentes. Le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition, pour des raisons de sécurité juridique, étant donné qu'elle ne permet pas de distinguer clairement dans quels cas précis une étude de sol est assimilée à une étude diagnostique. Ou bien les critères ou dispositions de la loi en projet auxquels il y a lieu de se conformer doivent être précisés dans le texte, ou bien le texte doit renvoyer de façon précise aux « dispositions législatives afférentes » prévoyant des études de sol qui sont acceptées dans ce cas par l'administration compétente.

Le Conseil d'État renvoie encore à son opposition formelle formulée aux considérations générales quant à la délimitation des pouvoirs confiés respectivement au ministre et à l'administration. En effet, le pouvoir de décider d'une étude diagnostique est confié au ministre en vertu de l'article 20. L'article sous examen confère cependant par son paragraphe 1<sup>er</sup> à l'administration la faculté d'y substituer une étude des sols, puis par son paragraphe 2, la faculté de décider d'une étude diagnostique. Enfin, il est superfétatoire d'indiquer, au paragraphe 1<sup>er</sup>, que l'administration compétente procède à un examen « individuel ».

Le paragraphe 2 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État suggère de l'intégrer à l'article 24, alinéa 2.

Le paragraphe 4 est à inclure au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 22, étant donné qu'il contribue à définir le contenu d'une étude diagnostique.

### Article 26

La formulation du point 3 est à revoir : quels sont les « éléments nécessaires » visés par les auteurs ? Les termes « alternativement », « ultérieure » et « sont à définir » sont à supprimer. Le Conseil d'État renvoie

également à son observation formulée à l'endroit de l'article 22 et demande de mettre en concordance les formulations employées aux articles 22 et 26. Par ailleurs, il suggère aux auteurs de reprendre la structuration de l'article 22 et d'intégrer à l'article 26 à côté des objectifs également le contenu de l'étude approfondie, défini à l'article 28 de la loi en projet, tout en veillant à la concordance des textes visés. Pour le surplus, il renvoie à son observation et opposition formelle formulées à l'article 28.

### Article 27

Le délai de la remise du rapport fixé à l'article 27, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup> n'est pas conforme au délai fixé à l'article 19 dans le cas d'une démarche volontaire. En effet, l'article 19 prévoit un délai de quatre-vingt-dix jours pour la remise du rapport de l'étude approfondie au cas où aucun délai n'aurait été convenu de commun accord, tandis que l'article 27 fixe ce délai à cent vingt jours. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article 27, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa forme actuelle pour des raisons d'incohérence de texte, source d'insécurité juridique.

Concernant l'article 27, paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État réitère son observation formulée à l'endroit de l'article 23, paragraphe 3. À l'endroit de l'article 27, paragraphe 2, point 2, le Conseil d'État demande d'employer le terme « autoriser » au lieu de « permettre ».

### Article 28

Le Conseil d'État renvoie d'abord à son observation formulée à l'endroit de l'article 26. Ensuite, il demande, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, de mettre en concordance les dispositions de l'article sous rubrique avec celles de l'article 26, et plus particulièrement les points 2 et 3 de l'article 26 avec l'article 28, alinéa 2. En effet, l'article 26, point 2, dispose que l'étude approfondie définit des « délais dans lesquels l'assainissement doit être *réalisé* », alors que l'article 28 dispose qu'elle détermine les « délais endéans lesquels les travaux d'assainissement doivent être *entamés* ». Les éléments de l'étude approfondie définis à l'article 26, point 3, ne se retrouvent pas dans le contenu du rapport de l'étude approfondie tel que défini à l'article sous revue. L'article 28 mentionne les « objectifs minima » à atteindre par l'assainissement, alors que l'article 26 définit les « objectifs ».

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, la formulation « adresse les objectifs » est à revoir. Le Conseil d'État suggère d'écrire « tient compte ». Ensuite, il y a également lieu de supprimer le terme « notamment ».

### Article 29

Afin d'assurer une meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État exige que la structure de l'article sous rubrique soit alignée à celle de l'article 24 et que la terminologie employée dans le cadre des deux articles soit harmonisée. Il renvoie, dans ce contexte, à ses observations formulées à l'endroit de l'article 24 et réitère, pour les éléments identiques, ses critiques y formulées.

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

### Article 30

En ce qui concerne les paragraphes 1<sup>er</sup>, 4 et 5 de l'article sous revue, le Conseil d'État réitère ses observations et son opposition formelle formulées à l'article 25.

Le paragraphe 2 déroge à l'article 24, alinéa 2, point 4. Le Conseil d'État demande d'intégrer ce paragraphe à l'endroit de l'article 24, afin d'assurer une meilleure lisibilité du texte. De plus, au paragraphe 2, point 2, le Conseil d'État demande de remplacer la partie de phrase « dont les conclusions, pour la pollution considérée, restent d'application » par les termes « dont les conclusions, pour la pollution considérée, restent valables ».

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

### Article 31

L'article sous examen détermine les critères et objectifs de l'assainissement d'une pollution nouvelle. Le paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, alinéa 2, dispose que « par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup> » un règlement grand-ducal « peut prévoir les conditions selon lesquelles une étude des risques peut être réalisée afin de déterminer la nécessité d'un assainissement ». Le Conseil d'État estime que l'expression « par dérogation à » est mal choisie dans ce contexte, étant donné que ni l'alinéa 1<sup>er</sup> auquel elle fait référence ni le règlement grand-ducal prévu à l'article 41, paragraphe 3, ne déterminent des « conditions », mais fixent des valeurs de déclenchement.

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

### Article 32

L'article sous examen détermine les critères et objectifs de l'assainissement d'une pollution historique.

Le paragraphe 2 précise que sur base d'une étude comparative coût/efficacité des options techniques envisageables et d'un bilan écologique et socio-économique, la variante d'assainissement la plus adéquate peut être déterminée. Or, quels sont les critères à respecter pour dresser un tel bilan écologique et socio-économique ? Le texte ne donnant aucune autre indication, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour des raisons de sécurité juridique.

Au paragraphe 2, la deuxième phrase est inintelligible : comment une variante d'assainissement peut-elle faire en sorte que « l'objectif peut se limiter à supprimer la menace concrète », alors que la première phrase du paragraphe établit cet objectif comme principe général ?

### Article 33

Sans observation.

### Article 34

L'article sous examen définit l'objectif et le contenu d'un plan d'assainissement.

Au paragraphe 2, point 8, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, que soient mentionnés au plan d'assainissement non pas les établissements requis pour l'exécution de l'assainissement, mais les types d'établissements ou les critères que ceux-ci doivent remplir pour effectuer les travaux d'assainissement. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge dans ce contexte sur le respect des règles de concurrence éventuellement applicables en la matière.

Concernant le paragraphe 2, point 10, le Conseil d'État se demande ce qu'il y a lieu d'entendre par « les autres usages et modifications de configuration du terrain normalement prévisibles pour le futur ».

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 37 de la loi en projet.

### Article 35

L'article sous examen détermine la procédure d'élaboration du plan d'assainissement.

En ce qui concerne l'emploi des termes « organisme agréé » au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 3, point 10.

Pour ce qui est de la possibilité conférée à l'administration compétente au paragraphe 2, alinéa 2, de l'article sous revue de proroger le délai de notification du plan d'assainissement, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 23.

Quant au paragraphe 4, le Conseil d'État renvoie également à ses observations à l'endroit de l'article 25 et réitère son opposition formelle y formulée.

### Article 36

L'article sous examen décrit la procédure de décision du plan d'assainissement. Il y a lieu de distinguer entre deux parties : une première qui concerne le plan d'assainissement en tant que tel et une deuxième qui concerne uniquement le volet de la sécurité et de la santé des salariés et la sécurité du grand public.

L'administration compétente et l'Inspection du travail et des mines doivent « décider » du caractère complet de la demande. À des fins de clarté et d'intelligibilité du texte, le Conseil d'État demande de conférer au paragraphe 1<sup>er</sup> la teneur suivante :

« (1) Dans les quarante-cinq jours à compter de la réception du plan d'assainissement, l'administration compétente et l'Inspection du

travail et des mines, dans le cadre de leurs compétences respectives, informent la personne désignée en vertu de l'article 14 si le plan d'assainissement est complet ou, sinon, l'invitent à le compléter dans un délai de trente jours. L'administration compétente et l'Inspection du travail et des mines lui confirment dans les quinze jours de la réception du complément si le plan d'assainissement est complet ou non. »

Le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions approuve ou refuse le plan d'assainissement en vertu de l'article 36, paragraphes 3 et 4. Or, le Conseil d'État constate que le paragraphe 5 prévoit également une « décision » de la part du ministre ayant le Travail dans ses attributions. Est-ce que le plan doit donc être approuvé par les deux ministres ? Quelle est la procédure à suivre si le ministre « approuve le plan d'assainissement » conformément à l'article 36, paragraphe 3, et si le ministre ayant le Travail dans ses attributions donne une décision négative ? La procédure de décision n'étant pas claire, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux paragraphes 3 à 5, dans leur teneur actuelle, ceci pour des raisons de sécurité juridique.

Le Conseil d'État s'interroge également sur le délai que le ministre peut imposer pour réaliser les actes et travaux d'assainissement en vertu du paragraphe 3, point 1 : qu'en est-il de l'autorisation à accorder par le bourgmestre en vertu de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ? Est-ce que les communes sont tenues de respecter ce délai dans le cadre de l'établissement d'une autorisation de construire ? Qu'en est-il du respect des dispositions de la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ou de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles lors de la réalisation d'un plan d'assainissement ? Les délais se trouvent-ils prorogés ? De plus, le Conseil d'État s'interroge sur le mécanisme d'articulation entre les mesures requises au titre du plan d'assainissement, décision administrative de nature individuelle, et les dispositions de nature réglementaire des plans d'aménagement général et particulier ? En l'état de la législation et de la loi en projet, un bourgmestre ne saurait valablement conditionner ou suspendre l'octroi d'une autorisation de construire à l'assainissement préalable du terrain concerné, ce qui entraîne une incohérence fondamentale dans le système voulu par les auteurs.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue, dans sa teneur actuelle, pour des raisons d'incohérence de texte, sources d'insécurité juridique. Il exige que soient revues, dans leur ensemble, les procédures de la sous-section 3 de la section 3 du chapitre 3 à la lumière de ces observations.

En ce qui concerne le paragraphe 3, point 2, lettre c), il y a lieu de préciser le texte, étant donné que l'article 19 dispose qu'aucune garantie financière n'est demandée dans le contexte d'une démarche volontaire. L'étendue, la nature et la finalité de la garantie financière sont encore à préciser. Le Conseil d'État réitère, à cet égard, son opposition formelle émise à l'endroit de l'article 14.

Au paragraphe 7, il y a lieu de reformuler le texte afin qu'il en ressorte plus clairement que sont visés les établissements classés nécessaires à

l'exécution d'un assainissement, tel que l'explique le commentaire des articles. En effet, le paragraphe sous revue pourrait être interprété de façon différente, étant donné qu'il dispose que « le titulaire des obligations est dispensé des autorisations en vertu de la législation relative aux établissements classés ». Outre qu'il convient de viser les autorisations « requises », le Conseil d'État demande de se référer de façon précise à la loi visée par les auteurs, en l'occurrence, la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

#### Article 37

L'article sous examen traite de l'information du public. Il soulève cependant de nombreuses questions en matière communale. Le Conseil d'État constate en effet que les communes concernées ne sont qu'informées des plans d'assainissement réalisés sur le territoire de leurs communes, qu'aux seules fins d'en informer le public. Les communes ne se trouvent informées qu'en aval de la décision des ministres concernés, et non pas en amont du processus. À la lecture des articles 35 et 36 de la loi en projet, il y a également lieu de constater que les communes ne participent pas à la prise de décision statuant sur un plan d'assainissement à exécuter sur leur territoire. Le Conseil d'État renvoie à ses observations et oppositions formelles formulées à l'endroit des articles 35 et 36.

Ensuite, le Conseil d'État estime que le texte devrait prévoir une disposition concernant une éventuelle procédure de consultation transfrontière vu qu'un plan d'assainissement peut avoir un impact sur des parcelles se trouvant sur le territoire des pays limitrophes (cf. également article 34, paragraphe 2, point 7).

#### Article 38

Sans observation.

#### Article 39

L'article sous examen traite de la surveillance et de la modification éventuelle d'un plan d'assainissement rendue nécessaire « en cas d'éléments nouveaux apparus après approbation du plan ». Ainsi, le paragraphe 2 de l'article sous rubrique prévoit que « soit à la demande du titulaire des obligations ou de l'organisme agréé, soit de sa propre initiative » le ministre peut modifier les prescriptions du plan d'assainissement. Il en est de même pour le ministre du travail « dans la partie relative à la sécurité et à la santé des salariés et la sécurité du public ». Or, les termes « éléments nouveaux apparus » sont imprécis. Dès lors, le Conseil d'État, tout en demandant de préciser les termes en question, doit s'opposer formellement à la disposition sous revue pour des raisons de sécurité juridique.

#### Article 40

L'article sous examen détermine les critères et la procédure pour établir l'évaluation finale du plan d'assainissement.

La procédure de transmission et d'analyse du rapport de l'évaluation décrite aux paragraphes 2 et 3 n'est pas claire : qui doit notifier le rapport au

ministre et sous quelle forme ? S'agit-il de l'organisme agréé ou bien du titulaire des obligations ? Pourquoi le ministre ayant le Travail dans ses attributions n'obtient-il aucun exemplaire de ce rapport alors qu'il doit approuver le volet qui concerne la sécurité et la santé des salariés et la sécurité du public ? Est-ce que le ministre ayant le Travail dans ses attributions peut également imposer des compléments à effectuer ?

Au paragraphe 3, le point 3 soulève une nouvelle fois des difficultés quant à la délimitation des pouvoirs confiés au ministre. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à l'opposition formelle y émise relative à la nécessaire clarification de cette délimitation. Ainsi, alors qu'il est énoncé à la première phrase que le « ministre » conclut à la conformité de l'évaluation finale, il est disposé à la deuxième phrase que « l'administration compétente » peut ordonner certaines mesures « avant de conclure à la non-conformité de l'évaluation finale ».

Le point 2 du paragraphe 3 donne la faculté au ministre d'imposer « des compléments à effectuer dans un délai qu'il détermine » : étant donné qu'il peut s'agir, entre autres, de travaux complémentaires (cf. article 40, paragraphe 2, point 5), il y a lieu de prévoir une procédure adéquate. Étant donné que ces travaux pourraient nécessiter des autorisations en vertu d'autres dispositions légales, le Conseil d'État renvoie à son observation et opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 36, paragraphe 3, point 1, relatif au délai imposé par le ministre.

Le paragraphe 3, point 2, dispose par ailleurs que le rapport de l'évaluation finale doit être « soumis à nouveau à l'administration compétente », alors que le texte devrait viser le ministre.

En outre, le pénultième alinéa du paragraphe 3 prévoit que l'administration compétente peut entendre l'organisme agréé ou ordonner une contre-expertise « avant de conclure à la non-conformité de l'évaluation finale » : si la conclusion est de toute façon une non-conformité quelle serait alors l'utilité de faire ces démarches ?

Vu ces incohérences et imprécisions entraînant un risque d'insécurité juridique, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé des paragraphes 2 et 3, dans leur teneur actuelle.

Par ailleurs, le Conseil d'État suggère des modifications d'ordre rédactionnel aux paragraphes 1<sup>er</sup>, 2 et 3. Ainsi, au paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « différent de celui qui a établi le plan » au lieu de « rédigé ». Au paragraphe 2, point 3, le Conseil d'État suggère d'écrire « une description des problèmes [...] ». Au paragraphe 2, point 5, il est proposé d'ajouter les termes « au moins » avant les termes « un des paramètres analysés », et au paragraphe 3, le Conseil d'État suggère de modifier la phrase introductive et d'écrire : « [...] le ministre conclut soit 1. à la conformité [...], soit 2. [...] soit 3. [...] ».

Concernant encore le pénultième alinéa du paragraphe 3, le Conseil d'État suggère de reformuler le début de phrase et d'écrire :

« Avant la décision du ministre, l'administration compétente peut  
a) entendre [...] »

Le paragraphe 4 est à supprimer étant donné que l'article 35, paragraphe 4 prévoit déjà ce cas. Le Conseil d'État renvoie par ailleurs à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article précité.

#### Article 41

L'article en projet entend définir les valeurs de déclenchement des polluants dans les sols et dans les eaux souterraines. Le Conseil d'État estime que cette définition a sa place à l'article 3 de la loi en projet. Le terme « écosystème » n'étant défini nulle part dans le texte, le Conseil d'État recommande de le définir également dans le cadre de l'article 3. Les auteurs pourraient s'inspirer de ou renvoyer à la définition donnée par la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.<sup>9</sup>

Le paragraphe 2 distingue les différents types d'usage qui selon le commentaire des articles « figurent parmi les paramètres les plus déterminants des niveaux de risque pour la santé et l'environnement qui peuvent être associés à une concentration donnée en polluant dans le sol ». Le Conseil d'État demande aux auteurs de définir davantage le concept de l'« usage naturel »? Par ailleurs, au vu du commentaire des articles, le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent instaurer une hiérarchie entre la sensibilité des différents usages, sans cependant que le libellé des articles l'indique clairement : le Conseil d'État demande de le préciser clairement dans le texte.

La première phrase du paragraphe 3 précise qu'un règlement grand-ducal détermine les valeurs de déclenchement des polluants dans le sol ou les eaux souterraines. Le Conseil d'État comprend que ces valeurs de concentration en polluant sont « élaborées sur une base scientifique » en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup>.

La dernière phrase du paragraphe 3 dispose qu'un règlement grand-ducal peut préciser les modalités d'application dans le cas de l'établissement d'une valeur de déclenchement pour un groupe de polluants. Le Conseil d'État ne comprend pas de quelle « application » il peut s'agir en l'occurrence. Les auteurs n'auraient-ils pas plutôt visé le mode de calcul de ces valeurs ?

Le paragraphe 4 entend régler le cas où aucune valeur de déclenchement n'a été fixée pour un polluant déterminé. Au commentaire des articles, les auteurs expliquent que : « La notion de concentration de fond fait référence aux particularités d'un terrain ou site spécifique et ne peut être généralisée pour tout le pays ou même une région. Il revient donc à l'organisme agréé en charge de l'étude de pollution de proposer une valeur de concentration de fond en prenant en considération tous les éléments ayant une influence sur la concentration de fond sur ce site ou terrain spécifique. L'organisme agréé peut ajouter à sa proposition tous les documents qu'il juge nécessaire afin de consolider la [proposition] de valeur de concentration de fond. La décision finale sur l'acceptation de cette valeur reste auprès des autorités

---

<sup>9</sup> Article 3, point 29 : « « écosystème » : le complexe dynamique formé de communauté de plantes, d'animaux, de microorganismes et de leur environnement naturel non-vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle ; »

compétentes. » Le Conseil d'État constate que le commentaire des articles décrit une procédure qui n'est pourtant pas reflétée dans le texte de la loi en projet. Il demande de compléter le paragraphe 4 en ce sens.

#### Article 42

L'article sous examen a trait au certificat de contrôle du sol. Au paragraphe 2, le texte sous revue dispose que ce certificat peut exprimer des recommandations pour d'éventuelles limitations d'usage et imposer des mesures de sauvegarde ou de suivi du site. Or, le Conseil d'État comprend que le certificat ne fait que reprendre les mesures de sauvegarde et de suivi imposées par le ministre dans le cadre de l'étude de pollution du sol. Ainsi, si le ministre, en vertu de l'article 40, paragraphe 3, de la loi en projet, conclut à la conformité d'une évaluation finale effectuée après un assainissement, il approuve également les mesures de sauvegarde ou de suivi proposées dans le cadre de cette évaluation établie conformément à l'article 40, paragraphe 2, point 4. Ainsi, le certificat ne fait que reprendre des mesures décidées dans le cadre de l'étude de pollution du sol et ne peut en imposer d'autres. Le paragraphe 2 de l'article sous revue est dès lors à reformuler dans ce sens.

Le paragraphe 3 confère au certificat une durée illimitée. Il ressort cependant du commentaire de l'article 16 de la loi en projet que telle n'est pas exactement l'intention des auteurs, le certificat étant censé perdre sa validité suite à la survenance d'un élément significatif. Le texte est dès lors à préciser.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État se demande comment les auteurs entendent concrétiser la déclaration d'invalidité du certificat ; il demande de prévoir le retrait du certificat, ce qui devra nécessairement entraîner la reclassification du terrain au registre prévu à l'article 9 de la loi en projet dans le cadre d'une procédure adéquate.

Le paragraphe 5 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 43

L'article sous examen introduit une liste des établissements à risque de polluer le sol par voie de règlement grand-ducal. Selon le commentaire des articles, il s'agit d'enlever la suspicion générale en matière de pollution des sols qui règne sur les établissements classés « [p]ar le biais de la liste des activités à risque de polluer le sol, les obligations en matière de gestion de sites pollués (p. ex. en cas de cessation d'activités) n'incomberont qu'aux établissements des points de nomenclature pertinents pour la question ».

Le Conseil d'État relève que l'établissement de cette liste n'est entouré d'aucun critère. Il y a lieu de rappeler qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphes 5 et 6, de la Constitution.

Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 21, les obligations visées à l'article 13 de la loi en projet naissent en cas de cessation d'activité d'un établissement classé considéré comme étant un « établissement à risque de polluer le sol ». Ainsi, si les auteurs ont visé certains types

d'établissements classés ou classifications pour établir cette liste, il y a lieu de le préciser dans le texte.

Il est encore rappelé que le pouvoir réglementaire doit édicter des mesures générales et impersonnelles, de sorte que les auteurs ne peuvent déterminer une liste d'établissements classés au cas par cas.

Le Conseil d'État ne saurait par ailleurs admettre un procédé, tel que prévu à l'alinéa 2 de l'article sous revue, permettant à l'administration compétente « d'exclure, au cas par cas, le risque de pollution du sol d'un établissement inscrit sur cette liste », ceci en vertu du principe du parallélisme des formes, selon lequel il n'est pas possible de procéder, par voie administrative, à la modification de dispositions réglementaires.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement au libellé de l'article sous examen. Il s'interroge encore sur la finalité d'une telle liste nominative, au vu des nombreux registres dont la loi en projet impose l'établissement et la tenue.

#### Article 44

L'article sous examen vise à permettre au ministre de faire exécuter les obligations prévues à l'article 13, lorsque la personne tenue de le faire ne s'en est pas acquitté ou lorsque l'auteur de la pollution ou le propriétaire n'a pu être désigné.

Le Conseil d'État observe que les dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup> sont redondantes par rapport à celles de l'article 20, paragraphe 2. Par conséquent, il réitère, d'une part, ses observations et son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 20, paragraphe 2, et demande, d'autre part, la suppression du paragraphe 1<sup>er</sup> et l'intégration des paragraphes 2 et 3 à l'article 20, et ce, dans un souci d'une meilleure articulation des textes.

#### Article 45

En ce qui concerne l'article 45 qui a trait aux sites pollués ou potentiellement pollués dont la gestion incombe à l'État, le Conseil d'État renvoie d'abord à ses observations et son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 4, qu'il réitère pour l'ensemble de l'article 45.

Pour le surplus, le Conseil d'État note que l'article 45, paragraphe 1<sup>er</sup>, établit un « inventaire des sites dont l'intervention revient à charge publique ». Or, il a du mal à comprendre l'utilité d'un inventaire établi à côté du registre d'information prévu à l'article 9 et, partant, suggère d'intégrer ces dispositions à l'endroit de l'article 9.

Le paragraphe 2 de l'article sous rubrique dispose que le ministre définit un plan des interventions à charge publique « sous la forme d'un programme stratégique et financier ». Le Conseil d'État exige que ces termes soient précisés afin d'établir clairement le contenu de ce plan et les critères selon lesquels ce plan sera évalué, ceci d'autant plus que le paragraphe 6 dispose que la réalisation du plan est d'utilité publique.

Selon les dispositions du paragraphe 3, le ministre établit tous les trois ans un programme d'action précisant les sites, la nature des interventions prévues et les modalités de mise en œuvre. Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit du paragraphe 6 de l'article sous revue.

Les paragraphes 4 et 5 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 6, le Conseil d'État demande de préciser le texte en disposant que le plan et les programmes d'action afférents sont rendus obligatoires par règlement grand-ducal, afin de donner un fondement valable à la déclaration d'utilité publique prévue par les auteurs.

#### Article 46

Sans observation.

#### Article 47

Étant donné que les membres de la Police grand-ducale ont, en vertu des articles 10 et 13 du Code de procédure pénale, une compétence générale en matière de police judiciaire, point n'est donc besoin de leur conférer, de manière ponctuelle, ces pouvoirs dans d'autres lois.

De plus, dans un souci d'harmonisation, il est proposé de libeller l'article sous examen comme suit :

« Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal et les fonctionnaires des groupes de traitement A1 et A2, sous-groupe scientifique et technique, et du groupe de traitement B1, sous-groupe technique, de l'administration compétente et de l'Inspection du travail et des mines peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils peuvent exercer ces fonctions sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Les fonctionnaires visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

L'article 458 du Code pénal leur est applicable. »

### Article 48

En renvoyant à l'examen de l'article 47, il est proposé de libeller le paragraphe 1<sup>er</sup> dans les termes suivants :

« (1) Les membres de la Police grand-ducale relevant du cadre policier ayant la qualité d'officier de police judiciaire et les fonctionnaires visés à l'article 47 ont accès, de jour et de nuit et sans notification préalable, aux installations, locaux terrains, aménagements et moyens de transport assujettis à la présente loi et aux règlements à prendre en vue de son application. »

### Article 49

Les auteurs assortissent les faits incriminés d'« une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 2 500 000 euros ou d'une de ces peines seulement ». Le Conseil d'État recommande toutefois de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que nombre de dispositions auxquelles il est fait référence ne définissent pas les infractions en termes suffisamment clairs et précis. À titre d'exemple, le Conseil d'État se demande quels sont les faits visés à l'article 27, paragraphe 2, ou à l'article 42, paragraphe 2, qui sont constitutifs d'une infraction. Suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle<sup>10</sup> « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution ». Or, en l'espèce, le renvoi aux dispositions de l'acte dont le non-respect est constitutif d'une infraction en les assortissant de peines, est malaisé, voire inconcevable, étant donné que les dispositions auxquelles il est fait référence ne font pas ressortir avec suffisamment de clarté en quoi consiste un éventuel comportement répréhensible.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 49, dans sa teneur actuelle.

### Article 50

Selon le commentaire des articles, les auteurs entendent prévoir un recours en annulation dans la disposition sous revue. Or, le recours en annulation constitue le recours de droit commun. En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ce recours est en effet ouvert contre toute décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert et même contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort. Il est dès lors superfétatoire de prévoir dans un texte légal

---

<sup>10</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 12/02 du 22 mars 2002.

particulier un recours en annulation contre une décision administrative individuelle.

Les auteurs entendent assortir le recours en annulation d'un délai de quarante jours et font référence, au commentaire des articles, à d'autres lois environnementales qui feraient également usage d'un délai de quarante jours. Cependant, le Conseil d'État rappelle aux auteurs que le délai de quarante jours, applicable dans d'autres lois environnementales accompagne le recours en réformation. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de fournir des explications quant aux raisons de déroger au délai de droit commun applicable au recours en annulation et réserve, dans l'attente, sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel de la loi en projet.

Le Conseil d'État constate encore que les auteurs entendent limiter les recours possibles au seul recours en annulation « en vertu de la difficulté et complexité technique ». Le Conseil d'État donne cependant à considérer que les lois applicables en matière environnementale, et notamment celles que le projet de loi sous examen vise à modifier, prévoient quant à elles un recours en réformation. Le Conseil d'État se demande dès lors en quoi la loi en projet présenterait un degré de difficulté et de complexité technique plus élevé que les lois environnementales en question. Il donne à considérer que la logique qui sous-tend l'instauration d'un recours en réformation en matière environnementale est difficile, voire impossible à dégager.

#### Article 51

En ce qui concerne l'article sous revue, le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit des considérations générales du présent avis.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, modifie l'article 13, paragraphe 8, alinéa 2, de la loi précitée du 10 juin 1999. Le Conseil d'État constate que la notion de « sauvegarde » du site a été supprimée du dispositif et que désormais le texte ne parle que de la « restauration » du site, reléguant tous les autres éléments concernant le sol à la future loi sur les sols. De même, est-ce que la « décontamination », prévue au texte actuellement en vigueur, ne concerne que les sols exclusivement ? Pourquoi les auteurs ont-ils supprimé le bout de phrase concernant la « remise en état et toutes autres mesures jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1<sup>er</sup> » considérant que l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 10 juin 1999 ne vise pas uniquement les sols ?

Au point 2, il y a lieu de renvoyer à l'article 11, paragraphe 4, et non pas au paragraphe 3 de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 11, paragraphe 4.

Le point 3 a trait aux demandes d'autorisation « relatives au point de nomenclature n° 051200 ». Or, le point de nomenclature auquel le texte fait référence est déterminé dans le cadre d'un règlement grand-ducal, en l'occurrence le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés et modifiant - le règlement grand-ducal modifié du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité ; - le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences

de certains projets publics et privés sur l'environnement. Pourtant, en raison du principe de la hiérarchie des normes, il est interdit de se référer dans une norme supérieure, en l'occurrence la loi, à des sources de droit d'un niveau inférieur. Voilà pourquoi le Conseil d'État s'oppose formellement au point sous revue dans sa forme actuelle.

Le paragraphe 2 a trait à la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles. Les points 1 et 2 n'appellent pas d'observation. En ce qui concerne le point 3, le Conseil d'État note que les auteurs modifient l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup> point e) de la loi précitée du 9 mai 2014. Cet article transpose l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles. Le champ d'application de cette disposition est déterminé à l'article 10 de la directive 2010/75/UE et les « activités énumérées à l'annexe I et qui, le cas échéant, atteignent les seuils de capacité indiqués dans cette annexe ». En spécifiant, en début de phrase, que cette disposition ne s'applique qu'aux établissements à risque de polluer le sol conformément à l'article 43 de la loi en projet, les auteurs modifient le champ d'application de la disposition à modifier à moins que les établissements visés à l'article 43 ne soient exactement les mêmes que ceux visés à l'annexe I de la directive en question. La même observation est valable pour le point 6 du paragraphe 2 sous revue, dont le texte actuellement en vigueur transpose l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2010/75/UE. Le Conseil d'État comprend la volonté des auteurs, exprimée au commentaire des articles, selon laquelle il s'agit d'éviter que « des exploitants soient contraints [de] faire inutilement deux études relatives au sol ». Or, le rapport de base est défini par l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2010/75/UE qui dispose en plus que la Commission établit des lignes directrices concernant le contenu du rapport de base. Il y a lieu de s'assurer de la conformité du rapport de base dans sa teneur résultant de la loi en projet avec les dispositions de la directive 2010/75/UE.

Dans l'attente de détails quant à la concordance des modifications envisagées avec les dispositions de la directive 2010/75/UE, le Conseil d'État réserve sa position en ce qui concerne la dispense du second vote constitutionnel.

Les autres points du paragraphe 2, tout comme les paragraphes 3 à 4, n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

En ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article sous revue, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales. En effet, la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, qui transpose la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale, couvre la réparation des dommages environnementaux par l'exploitant de certaines activités professionnelles. Sont compris au titre des dommages environnementaux tant les dommages aux espèces et habitats naturels protégés, que les dommages affectant les eaux et ceux affectant les sols. L'article 51, paragraphe 5, de la loi en projet précise que la réparation des dommages relatifs aux sols relève désormais de la loi en projet. Cependant, l'intention des auteurs est à préciser. L'action en réparation des dommages environnementaux doit-elle être régie par la loi en projet en ce qu'elle concerne les dommages affectant les sols

seulement, ou également les dommages affectant les eaux (le Conseil d'État renvoie à la définition figurant à l'article 3, point 20)? Le champ d'application de la loi précitée du 20 avril 2009 serait-il alors réduit aux actions en réparation des dommages aux espèces et habitats naturels? Vu qu'en l'occurrence il n'est pas clair quelle législation devra s'appliquer pour quel cas de figure, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 51, paragraphe 5, pour des raisons de sécurité juridique.

#### Article 52

Sans observation.

#### Article 53

L'introduction d'un intitulé de citation ne doit pas conduire à l'introduction d'un intitulé qui ne reflète pas fidèlement le dispositif. Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs de libeller l'article sous examen comme suit :

« Art. 53. Intitulé de citation.

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « Loi du [...] sur la protection des sols et la gestion des sites pollués. »

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c)...). L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point et la lettre visés.

Lorsqu'on se réfère à un premier paragraphe ou alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1<sup>er</sup> ».

Lorsqu'on se réfère à la première section ou à la première sous-section, les lettres « re » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1<sup>re</sup> ».

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre à laquelle il est fait référence, et non pas le terme « point ».

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Partant, il convient d'écrire « Adm<sup>in</sup>istration de l'environnement », « Serv<sup>i</sup>ce de pédologie de l'Adm<sup>in</sup>istration des services techniques de l'agriculture », « Ministère de la santé », « Inspection du travail et des mines », « Adm<sup>in</sup>istration des douanes et accises », « Police grand-ducale », « Fonds pour la protection de l'environnement » et « Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ».

Lors des renvois, il y a lieu d'écrire, à titre d'exemple, « défini à l'article 4 » et non pas « défini dans l'article 4 » et « énumérées à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> » et non pas « énumérées dans l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> ».

Il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Il est indiqué d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

L'unité de mesure de volume est à écrire en toutes lettres, pour lire, par exemple, « 100 mètres cubes ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

### Intitulé

Le Conseil d'État tient à souligner que l'énumération des actes à modifier est introduite par un deux-points, et que les actes sont à énumérer en ayant recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...). Les actes à modifier sont énumérés dans l'ordre chronologique, en commençant par le plus ancien et chaque élément de l'énumération, à l'exception du dernier, s'achève par un point-virgule. Partant, l'intitulé de la loi en projet est à rédiger comme suit :

« Projet de loi sur la protection des sols et la gestion des sites pollués et modifiant :

- 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;
- 2° la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- 3° la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ;
- 4° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
- 5° la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles ».

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

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il ne convient pas de répéter les deux points au sein d'une même phrase, plus particulièrement aux points 3 à 6.

À l'alinéa 2, les termes « tient également à définir » sont à remplacer par le terme « définit ».

### Article 3

Au point 1, lettre b), le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au point 5, il convient de faire référence, dans l'ordre, au chapitre, puis à la section, pour lire « conformément au chapitre 3, section 3 ».

Au point 6, il convient d'éviter l'insertion de phrases entières dans les définitions. Par ailleurs, les textes normatifs sont rédigés au présent et non pas au futur, de sorte que le verbe « évoluera » est à remplacer par sa forme au présent de l'indicatif « évolue ». Enfin, il convient de faire référence dans l'ordre, au chapitre, puis à la section, pour lire « chapitre 3, section 1<sup>re</sup> ».

En ce qui concerne le point 10, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, au point 10, il faut ajouter une lettre « s » au terme « autres ». Par ailleurs, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au point 15, il y a lieu de supprimer les termes « du 9 mai 2014 » pour lire « la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles ~~du 9 mai 2014~~ pour autant [...] ».

Au point 22, il y a lieu de définir le mot « terre » au singulier.

### Article 5

Au paragraphe 9, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « dont question » sont à remplacer par « visée ». Par ailleurs, à l'alinéa 3, les termes « en tant que de besoin » sont à remplacer par ceux de « pour autant qu'il en est besoin ».

Au paragraphe 10, la formulation « sont publiés dans le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » est à remplacer par celle de « sont publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

### Article 6

Les termes « Conformément aux objets de la présente loi et » sont à omettre, car superfétatoires et les termes « Sans préjudice » sont à écrire avec une lettre « s » majuscule.

### Article 7

Au point 2, le deux-points est à remplacer par une virgule.

### Article 10

Aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 3, il convient respectivement d'écrire en toutes lettres « dans les soixante jours » et « dans les cent quatre-vingts jours ».

### Article 9

Au paragraphe 3, point 2, lettre a), il faut remplacer la virgule par un deux-points.

## Article 11

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a) (point 1 selon le Conseil d'État), les termes « avant que » sont à faire suivre du subjonctif, de sorte que les termes « a lieu » sont à remplacer par « ait lieu ».

Au paragraphe 2, point 2, lettre c), il est renvoyé à la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, alors que la loi dont il est question a été abrogée par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Ce renvoi est à adapter en conséquence.

Au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, il faut laisser une espace entre les termes « travaux » et « impliquant ». Aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2, une espace est à insérer entre les termes « une » et « excavation ».

Au paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, il convient de remplacer les termes « sur tout ou partie d'un l'établissement » par « sur tout ou partie d'un établissement ».

## Article 12

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, lettre b) (point 2 selon le Conseil d'État), la partie de phrase « si le terrain est concerné [...] sur les terrains » est à placer après les termes « qui figurent dans le registre ». Par conséquent, la virgule figurant avant le verbe « reprend » est également à placer après les termes « qui figurent dans le registre ».

## Article 13

L'article est à terminer par un point final et non pas par un point-virgule.

## Article 18

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a lieu de viser l'article 20 et non pas l'article 13.

## Article 19

À l'alinéa 3, les termes « dans les deux cas » sont source d'imprécision et à remplacer par les termes « dans les cas visés aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 ».

## Article 21

Afin d'éviter toute confusion, il convient d'écrire « [...] des dispositions de l'article 13, paragraphe 8, de la loi précitée du 10 juin 1999 ».

## Article 26

Au point 1, le terme « connaître » est à remplacer par celui d'« établir ».

## Article 27

Au paragraphe 2, alinéa 2, phrase liminaire, une virgule est à insérer après les termes « alinéa 1<sup>er</sup> ».

Au paragraphe 2, alinéa 2, point 1, le terme « permettre » est à remplacer par le terme « autoriser ».

#### Article 28

L'alinéa 1<sup>er</sup> est à libeller comme suit :

« Le rapport de l'étude approfondie est établi en tenant compte des objectifs définis à l'article 26 [...] ».

#### Article 29

Au paragraphe 2, point 2, les termes « imposer un complément à l'étude » sont à remplacer par « imposer de compléter l'étude ».

#### Article 35

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, une espace insécable est à insérer entre « L. » et le numéro d'article, et les termes « Code du travail » sont à écrire avec une lettre « t » minuscule.

#### Article 36

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « ministre ayant le Travail dans ses attributions » avec une lettre « t » majuscule. Cette observation vaut également pour le paragraphe 6.

#### Article 37

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il faut insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur, pour lire « loi modifiée du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non pas au futur. Ainsi, au paragraphe 2, alinéa 2, il convient de remplacer le terme « pourra » par le terme « peut ».

#### Article 40

Au paragraphe 2, point 3, le terme « description » est à insérer avant les termes « les problèmes ».

Au paragraphe 3, point 1, il y a lieu d'écrire « l'article 36, paragraphe 3, point 2, lettre c), ».

Au paragraphe 3, point 3, alinéa 3, il faut écrire « Dans ces cas, le délai visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

#### Article 42

Au paragraphe 2, dernière phrase, le terme « substituées » est à remplacer par « exécutées ».

#### Article 43

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il convient d'accorder le terme « arrêtée » au féminin.

#### Article 47

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il faut écrire « de l'Administration des douanes et accises ».

Au paragraphe 3, alinéa 3, il est indiqué d'écrire les termes « Code pénal » avec une lettre « c » majuscule.

#### Article 48

La loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale ayant changé l'intitulé du « Code d'instruction criminelle » en « Code de procédure pénale », il convient de remplacer, au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, la référence au « Code d'instruction criminelle » par « Code de procédure pénale », qui s'écrit avec une lettre « c » majuscule.

Au paragraphe 3, il s'agit de faire référence à « tout individu » et d'accorder le verbe « remplacer » au pluriel, pour lire « les personnes qui le remplacent ».

#### Article 49

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire « 2 500 000 euros ». Par ailleurs, il convient d'écrire :

« de l'article 7, de l'article 8, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de l'article 11, paragraphe 3, de l'article 20, paragraphe 2, de l'article 23, paragraphe 2, de l'article 24, alinéa 4, de l'article 27, paragraphe 2, de l'article 35, paragraphe 2, de l'article 36, paragraphes 4 et 6, de l'article 37, paragraphe 2, de l'article 39, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'article 40, paragraphe 4, de l'article 42, paragraphe 2, de l'article 44, paragraphe 2, et de l'article 48, paragraphe 3 ».

#### Article 50

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « visé » au lieu de « dont question ».

#### Chapitre 5

Il convient de libeller le chapitre 5 comme suit :  
« **Chapitre 5 – Dispositions modificatives et finales** ».

## Article 51

Le Conseil d'État signale qu'il y a lieu de faire figurer tout acte destiné à être modifié sous un article distinct et de spécifier ensuite chaque modification qui s'y rapporte en la numérotant : 1°, 2°, 3° etc.

En outre, le déplacement de paragraphes est absolument à éviter. La numérotation d'un paragraphe nouveau, qu'il s'agit d'insérer dans un texte autonome existant, se fait par l'adjonction du qualificatif *bis*, en caractères italiques derrière le numéro du paragraphe qu'il est appelé à suivre, sans laisser d'espace.

Concernant le point 4 (article 54 selon le Conseil d'État), sous 2, à la lettre e) qu'il s'agit de remplacer, le Conseil d'État signale qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire « 10 000 euros ». En outre, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur, pour lire « loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché ». Par ailleurs, il convient d'ajouter la date de la loi en projet aux endroits pertinents des dispositions modificatives, une fois que celle-ci sera connue.

De ce qui précède, le Conseil d'État propose de reformuler le chapitre sous avis comme suit :

### **« Chapitre 5 - Dispositions modificatives et finales**

**Art. 51.** La loi modifiée du 10 juin 1999 [...] est modifiée comme suit :

1° L'article 13, paragraphe 8, alinéa 2, est remplacé par la disposition suivante :

« Dans les soixante jours [...]. » ;

2° Après l'article 13, paragraphe 8, il est inséré un paragraphe 8bis libellé comme suit :

« 8bis. Sans préjudice [...]. » ;

3° L'article 31 est complété par l'alinéa suivant :

« Les demandes d'autorisation [...]. »

**Art. 52.** La loi modifiée du 9 mai 2014 [...] est modifiée comme suit :

1° L'article 3, point 9, est remplacé comme suit :

« « 9. rapport de base » : [...]. » ;

2° À l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, le point 11 [...] est supprimé ;

3° À l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, la lettre e) est remplacée par la disposition suivante :

« e) lorsque l'activité [...]. » ;

4° À l'article 17, le paragraphe 2 est remplacé par la disposition suivante :

« (2) La fréquence de la surveillance périodique [...]. »

5° À l'article 21, le paragraphe 1<sup>er</sup> est remplacé par la disposition suivante :

« (1) Sans préjudice de la loi modifiée du 19 décembre 2008 [...]. » ;

6° À l'article 21, le paragraphe 2 est remplacé par la disposition suivante :

« (2) Lorsque l'activité [...] » ;  
7° À l'article 21, les paragraphes 3 et 4 sont abrogés ;  
8° À l'article 66, alinéa 1<sup>er</sup>, les douzième à quatorzième tirets sont supprimés.

**Art. 53.** La loi modifiée du 21 mars 2012 [...] est modifiée comme suit :

1° À l'article 26, le paragraphe 6 est abrogé ;

2° À l'article 34, le paragraphe 3 est abrogé.

**Art. 54.** La loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement est modifiée comme suit :

1° À l'article 2, la lettre e) est remplacée par la disposition suivante :

« e) la protection [...] » ;

2° À l'article 4, la lettre e) est remplacée par la disposition suivante :

« e) la prise en compte : [...] ».

**Art. 55.** La loi modifiée du 20 avril 2009 [...] est modifiée comme suit :

1° À l'article 7, il est ajouté un nouveau point 6 libellé comme suit :

« 6. Le présent article [...] » »

Articles 52 et 53 (57 et 56, selon le Conseil d'État)

Étant donné que l'introduction d'un intitulé de citation doit précéder les dispositions relatives à l'entrée en vigueur, il y a lieu d'inverser l'ordre des articles 52 et 53 (56 et 57, selon le Conseil d'État).

À l'article 52, il convient d'écrire « le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication ».

Par ailleurs, il convient de libeller l'intitulé de l'article 53 (56 selon le Conseil d'État) comme suit :

« **Art. 56. Intitulé de citation** ».

Finalement, l'article 53 (56 selon le Conseil d'État) est à terminer par un point final.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 11 février 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu