

**N° 5453<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999  
relative aux établissements classés**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(15.7.2005)

Le projet de loi susmentionné a été transmis pour avis au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 10 mars 2005.

Le projet, élaboré par le ministre de l'Environnement, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que du texte de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

Les avis de la Chambre des employés privés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de travail et de la Chambre de commerce ont été communiqués par des dépêches en date des 18 avril, 11 et 17 mai 2005 ainsi que du 5 juillet 2005. L'avis de la Chambre des métiers a été reçu par une dépêche en date du 12 juillet 2005.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le présent projet de loi se borne à transposer la directive 2003/35/CE modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE dites respectivement „EIE“ et „IPPC“ uniquement en ce qui concerne la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice. Quant à la participation du public à l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, „ils feront l'objet d'un projet de législation *ad hoc*“, selon l'exposé des motifs. Il s'agit donc d'une transposition incomplète pour n'adapter la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés que sur ces points particuliers. La transposition est encore incomplète dans la mesure où elle omet de définir ce qu'il faut entendre au sens de la présente loi par public et autres organisations habilitées à exercer lesdites prérogatives. Or, d'après le Conseil d'Etat, une telle précision s'impose, ne fût-ce que pour des raisons de sécurité juridique évitant ainsi de nombreux conflits.

Ces modifications ou adaptations ont pour but de nouvelles exigences procédurales concernant certains établissements classés et l'intérêt à agir des organisations non gouvernementales en matière d'autorisations administratives individuelles. Désormais le dossier soumis à l'enquête publique (*commodo/incommodo*) est complété par une information sur la nature des décisions possibles en l'espèce et d'un projet de décision „s'il en existe“ aux termes mêmes de la directive 2003/35/CE.

Partie de ces prescriptions, loin d'avoir un caractère révolutionnaire, ne font que reproduire les dispositions y relatives de la procédure administrative non contentieuse. Aussi le Conseil d'Etat est-il à se demander quels sont le sens et la portée exacts de telles dispositions dans la mesure où trois hypothèses seulement peuvent se présenter, à savoir une autorisation pure et simple, une autorisation assortie de conditions d'aménagement et d'exploitation ou bien un refus d'autorisation. Toutefois, une nouveauté consiste à obliger désormais le ministre de joindre au dossier un projet de décision „s'il en existe“.

Le Conseil d'Etat est cependant à se demander en ce qui concerne l'éventuel projet de décision, si une telle procédure est opportune à la fois du point de vue politique et juridique. Qu'en est-il si, par impossible, le ministre est amené à prendre une décision autre que celle préconisée par le projet versé au dossier? Le ministre en étant désormais obligé de ce faire ou de procéder ainsi saura-t-il préserver son impartialité requise en l'espèce et prendre la décision qui s'impose en raison de circonstances de fait et de droit propres au dossier ou bien en ce faisant ne préjuge-t-il pas nécessairement de sa décision définitive?

Le Conseil d'Etat estime qu'au contraire le ou les ministres devraient être en possession des remarques et autres observations émises par le public, voire des supports versés en cause pour pouvoir prendre la décision qui s'impose en fonction de la nature et de l'envergure des établissements concernés. Ainsi, la procédure d'enquête publique actuellement prévue par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est plus conforme aux intérêts du public et des administrés que celle proposée par le texte sous avis. Aussi, pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose-t-il d'en faire abstraction et de s'en tenir aux dispositions actuellement en vigueur.

\*

Un autre objet du projet de loi est de conférer aux associations agréées en matière de protection de l'environnement „un intérêt personnel“ à agir en justice en matière d'autorisations administratives. Désormais les organisations non gouvernementales, d'importance nationale, dotées de la personnalité morale et agréées en application de l'article 29 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés sont réputées avoir un intérêt personnel lorsque le recours porte sur un établissement visé par les directives communautaires précitées.

Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à son avis du 26 avril 1994 relatif au projet de loi modifiant la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes (cf. *doc. parl. No 3837*<sup>8</sup>, sess. ord. 1993-1994). Il tient par ailleurs à souligner que ce problème n'est pas particulier au domaine de la protection de l'environnement humain et naturel, mais concerne également le monde économique, social, culturel et sportif.

\*

## EXAMEN DU TEXTE

### *Intitulé*

Le Conseil d'Etat estime que l'intitulé est incomplet dans la mesure où certaines dispositions ont pour objet non de modifier la loi de 1999, mais de la compléter.

Aussi l'intitulé se lira-t-il comme suit:

*„Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés“.*

### *Article unique*

#### *Point a)*

Le texte a été repris de l'article 4, 1) a) de la directive 2003/35/CE.

Le Conseil d'Etat recommande le libellé suivant pour la phrase introductive:

„a) L'article 2, point 7 est complété par la phrase suivante: „est également réputée substantielle toute modification d'une exploitation qui répond en elle-même aux seuils fixés à l'annexe III;““

#### *Point b)*

Ce texte reproduit fidèlement l'article 4, 2) de la directive 2003/35/CE précitée. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y a lieu de supprimer les termes „s'il en existe“ selon l'adage qu'„à l'impossible nul n'est tenu“.

Le point b) se lira donc comme suit:

„b) L'article 7, paragraphe 7 est complété par un point i) formulé comme suit:

„i) pour les établissements figurant à l'annexe III, et sous la forme d'un résumé, les principales solutions de substitution étudiées par le demandeur.““

*Point c)*

Le Conseil d'Etat, en se référant au commentaire y afférent de la disposition sous revue, estime qu'elle sera à l'origine de nombreux conflits quant à son application même. En effet, les auteurs de déclarer que „Ainsi, si un groupement œuvrant en faveur de la protection de l'environnement désire inclure dans un dossier de demande une étude technique, l'administration est obligée d'y donner suite dans la mesure où elle est pertinente pour la décision à prendre“.

Le commentaire suscite la confusion en la matière, dans la mesure où l'administration est juge de la pertinence de cette étude technique alors que le texte même réserve cette faculté à l'autorité compétente, à savoir aux ministres de l'Environnement et/ou au ministre du Travail et de l'Emploi. D'après le Conseil d'Etat, seul le ministre compétent selon la nature et le classement de l'établissement classé dispose d'une telle faculté et, certes, sa décision sera toujours susceptible d'un recours gracieux ou contentieux. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat estime opportun de faire abstraction du terme „pertinent“ et de libeller le point comme suit:

„c) L'article 7, paragraphe 9 est complété par un deuxième alinéa ayant la teneur ci-après:

„Pour les établissements figurant à l'annexe III et les établissements de la classe 1 soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de l'article 8, paragraphe 2, l'autorité compétente joint également au dossier de la demande d'autorisation les autres rapports et avis dont elle dispose et qu'elle juge indispensables à sa prise de décision.“ “

*Point d)*

L'une des innovations du projet de loi sous avis est d'obliger le ministre de compléter le dossier soumis à l'enquête publique par un projet de décision, s'il en existe, conformément aux dispositions de la directive 2003/35/CE. Le Conseil d'Etat renvoie à la partie générale du présent avis pour proposer un agencement et un texte tenant compte de la version actuelle de l'article 9, paragraphe 2.

Aussi le point d) se lira-t-il comme suit:

„d) L'article 9, paragraphe 2 est complété par une deuxième phrase ayant la teneur suivante:

„Pour ces établissements et pour ceux figurant à l'annexe III, le dossier de demande est précisé quant à la nature des décisions possibles.“ “

*Point e)*

Le Conseil d'Etat recommande le libellé suivant:

„e) L'article 10, alinéa premier est remplacé comme suit:

„Un avis indiquant l'objet de la demande d'autorisation ou la proposition de révision des valeurs limites d'émission autorisées y compris des nouvelles précisions concernant les établissements figurant à l'annexe III, est affiché pendant 15 jours dans la commune d'implantation par les soins du collège des bourgmestre et échevins.“ “

*Point f)*

En se référant à sa proposition de texte concernant le point e), le Conseil d'Etat recommande la teneur suivante:

„f) L'article 10, alinéa 6, première phrase, est modifié comme suit:

„En outre, dans les localités de plus de 5.000 habitants, les demandes d'autorisation pour les établissements des classes 1 et 2 et les propositions de révision des valeurs limites autorisées sont portées à la connaissance du public simultanément avec l'affichage ci-dessus par voie de publication par extrait dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché.“ “

*Point g)*

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à une telle disposition, mais doit cependant souligner qu'elle est complètement superfétatoire pour reproduire les dispositions y relatives de la procédure administrative non contentieuse et surtout celles du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Par ailleurs, le texte proposé devrait tenir compte selon le Conseil d'Etat du contenu de l'article qu'il entend précisément compléter par cette nouvelle disposition. Qu'en est-il des rapports et avis des autres administrations consultées et des rapports techniques versés par des groupes œuvrant en faveur de la protection de la nature? Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de réexaminer le bout de phrase „y compris l'information concernant le processus de participation du public“ qui lui semble inapproprié puisqu'il s'agit de certifier que le public a participé à l'élaboration de la décision intervenue.

Le Conseil d'Etat propose la teneur suivante:

„g) L'article 16, alinéa premier est précédé par la disposition suivante:

„Les décisions portant autorisation, actualisation, refus ou retrait d'autorisation pour les établissements visés à l'annexe III et pour les établissements des classes 1, 3, 3A et 3B, indiquent après l'examen des doléances et des avis présentés par le public et d'autres rapports versés, les motifs par l'énoncé de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base. Elles certifient en outre l'accomplissement de toutes les formalités assurant la participation du public à leur élaboration.“ “

*Point h)*

Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte aux observations de la partie générale du présent avis ainsi qu'aux développements de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Il estime par ailleurs nécessaire que le texte sous avis précise qu'il s'agit, outre des établissements figurant à l'annexe III, des établissements de la classe 1 et ceci pour des raisons de clarté et de compréhension.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 juillet 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES