

N° 5453¹⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

(3.12.2007)

La Commission se compose de: M. Roger NEGRI, Président-Rapporteur; MM. Marc ANGEL, Emile CALMES, Camille GIRA, Charles GOERENS, Robert MEHLEN, Marcel OBERWEIS, Jean-Paul SCHAAF, Marco SCHANK, Romain SCHNEIDER et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Environnement le 23 mars 2005.

La Chambre des Employés privés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la Chambre de Travail, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont rendu leur avis respectif en date des 25 mars, 29 avril, 29 avril, 20 juin et 27 juin 2005.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'Etat en date du 15 juillet 2005.

Au cours de sa réunion du 1er juin 2006, la Commission de l'Environnement a désigné M. Roger Negri comme rapporteur. Lors de la même réunion, la commission a procédé à l'examen du texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

La commission a de nouveau procédé à l'examen du texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat en date du 20 juin 2006. Au cours de cette réunion, des amendements parlementaires ont été adoptés par la Commission de l'Environnement. Ces amendements ont été transmis au Conseil d'Etat le 26 juin 2006.

Suite à l'adoption de ces amendements parlementaires, la Chambre des Métiers, la Chambre de Commerce, la Chambre des Employés privés, la Chambre de Travail et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ont rendu leur avis complémentaire respectif en date des 20 septembre, 25 septembre, 28 septembre, 29 septembre et 11 octobre 2006.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 26 septembre 2006.

Le 3 mai 2007, une série d'amendements gouvernementaux a été envoyée pour avis au Conseil d'Etat, lequel a rendu son deuxième avis complémentaire en date du 6 novembre 2007.

La Commission de l'Environnement a examiné ce deuxième avis complémentaire lors de sa réunion du 15 novembre 2007. Elle a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 3 décembre 2007.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés transpose certaines dispositions de la directive 2003/35/CE qui modifie les directives 85/337/CEE et 96/61/CE dites respectivement „EIE“ (évaluation des incidences sur l’environnement) et „IPPC“ (directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution – integrated pollution prevention and control). Il s’agit d’une mise en conformité de ces deux directives avec les articles 6 et 9, paragraphes 2 et 4 de la Convention d’Aarhus qui concernent la participation du public et l’accès à la justice.

Il s’agit d’une transposition partielle. D’autres éléments de la directive 2003/35/CE ont été transposés, respectivement seront transposés dans le cadre de lois ad hoc.

La Convention d’Aarhus sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement a notamment pour objectif de garantir les droits de participation du public aux procédures décisionnelles et partant de promouvoir la transparence dudit processus et la sensibilisation et formation du public en la matière.

L’article 6 de la Convention prévoit une participation du public aux décisions relatives aux activités particulières énumérées à son annexe I et aux activités non énumérées dans l’annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l’environnement.

L’article 9, paragraphes 2 et 4 de la Convention prévoit un accès à des procédures juridictionnelles ou autres permettant de contester la légalité, quant au fond et à la procédure des décisions, des actes ou omissions tombant sous le champ d’application des dispositions de l’article 6 relatives à la participation du public.

Concernant la directive „IPPC“, la loi du 19 novembre 2003 a adapté la législation commodo/incommodo en vue de transposer explicitement certaines dispositions de ladite directive.

Concernant la directive modifiée „évaluation des incidences sur l’environnement“, la législation commodo/incommodo en reprend également les dispositions essentielles, les détails d’exécution étant précisés par règlement grand-ducal.

L’objectif du présent projet de loi est d’adapter la législation précitée sur des points déterminés. Sa rédaction s’inspire du double souci de garantir une transposition fidèle et complète de la réglementation communautaire et d’assurer que la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ne soit pas alourdie par la reprise de dispositions qui en répondent déjà à la lettre et à l’esprit.

Ces adaptations ont pour but d’introduire 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.

L’accès à la justice

Le législateur a été amené à intervenir dans certains domaines déterminés pour reconnaître à certains groupements la faculté de se constituer partie civile devant les juridictions répressives pour des faits incriminés par la loi pénale et qui portent un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu’ils ont pour objet de défendre, et cela même s’ils ne justifient pas d’un intérêt matériel et si l’intérêt collectif défendu se recoupe avec l’intérêt public assuré par le ministre public.

Concernant le droit d’action devant les juridictions administratives, l’article 7, alinéa 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l’ordre administratif reconnaît aux associations d’importance nationale et légalement agréées le droit d’exercer un recours contre les actes administratifs à caractère réglementaire.

En ce qui concerne les décisions à caractère individuel, à défaut de la preuve d’une lésion d’un droit à caractère individuel ou corporatif dérivant directement de l’acte litigieux et distinct de l’intérêt général de la collectivité, les recours des ONG sont pour l’instant irrecevables. En substance, il a été régulièrement jugé: „Les groupements régulièrement constitués sous forme d’association sans but lucratif qui entendent demander en justice la réparation de l’atteinte aux intérêts collectifs qu’ils défendent, sont admis en principe à agir du moment que l’action collective est dictée par un intérêt corporatif caractérisé et que ces actions collectives ont pour objet de profiter à l’ensemble des associés. En revanche, dès

lors que l'intérêt collectif en défense duquel les associations prétendent agir, même en conformité avec leur objet social, se confond avec l'intérêt général de la collectivité, le droit d'agir leur est en principe refusé, étant donné que par leur action, elles empièteraient sur les attributions des autorités étatiques, administratives et répressives, auxquelles est réservée la défense de l'intérêt général" (v., p. ex., Tribunal administratif, 27 juin 2001, No 12485 du rôle; TA, 21 mai 2003, No 15449 et 15450 du rôle).

Le Tribunal administratif a décrit comme suit cette situation: „ceci aboutit à exclure pratiquement tout droit d'action des associations en matière d'autorisations administratives illégales, et cela même à l'égard des associations autorisées par la loi à se constituer partie civile ou à agir contre des actes à portée réglementaire. L'autre résultat paradoxal en est que des requérants individuels, dont l'intérêt est quantitativement infiniment moins substantiel que celui des associations représentant une somme d'intérêts beaucoup plus importante, peuvent justifier, le cas échéant, d'un intérêt individuel caractérisé leur conférant l'intérêt juridique à agir, même si, dans certains cas, ces requérants individuels ne font que se joindre à l'action des associations concernées pour éviter l'irrecevabilité de l'action engagée par celles-ci pour défaut d'intérêt", (Tribunal administratif, 27 juin 2001, No 12485 du rôle). En pratique, les ONG n'agissent pas seules, mais intentent les recours toujours ensemble avec des personnes dont les recours sont recevables.

L'intérêt à agir est traditionnellement défini comme étant la mesure de la lésion supportée par le requérant du fait d'un acte administratif. L'intérêt à agir conditionne la recevabilité d'un recours.

De manière générale, l'intérêt à agir d'une personne est examiné par rapport à différents critères. Selon un jugement du Tribunal administratif du 27 janvier 1999 (No 10858 du rôle) „l'intérêt à agir conditionnant la recevabilité d'un recours administratif ne doit pas seulement être personnel et direct, effectif, né et actuel, mais encore être légitime et ne pas viser à consacrer une situation contraire à la loi“.

En doctrine, l'intérêt à agir est généralement examiné au regard des points suivants:

- L'intérêt doit être personnel: il doit être distinct de l'intérêt général.
- L'intérêt doit être direct: le grief doit émaner directement de l'acte incriminé.
- L'intérêt doit être légitime: le requérant ne peut pas agir pour la sauvegarde d'une situation illégale.
- L'intérêt doit être certain: le grief invoqué doit être né et actuel et ne doit pas être éventuel sauf s'il est hautement probable.
- L'intérêt doit être matériel ou moral.

Tel est, de manière générale et à l'instar de toute personne, également le cas pour les ONG agréées.

Pour les recours portant sur une décision concernant une activité visée à l'annexe I de la Convention d'Aarhus, les ONG agréées sont „réputées avoir un intérêt“. Elles n'ont donc pas automatiquement un intérêt à agir mais sont réputées avoir un tel intérêt.

Ce qui est en cause ici est l'intérêt personnel. En effet, de nombreux recours intentés par des organisations œuvrant en faveur de la protection de l'environnement ont été déclarés irrecevables pour absence de lésion d'un intérêt personnel.

Conformément au droit commun, l'intérêt à agir doit cependant toujours être direct, légitime, certain, matériel ou moral. Il n'est donc pas question d'éliminer complètement l'examen de l'intérêt à agir. Il est évident que tout recours intenté par une ONG agréée n'entraînera pas irréversiblement un examen du fond du litige. Ainsi, comme dans le passé, les juridictions administratives ne seront-elles pas obligées de se prononcer sur un moyen si l'intérêt invoqué n'est qu'éventuel. Il appartient aux juridictions d'apprécier cet intérêt et d'admettre le recours ou non. Un contrôle de l'intérêt à agir subsiste donc mais il est plus limité. Il s'ensuit que dans certains cas les ONG agréées seront, le cas échéant, admises à exposer leurs doléances au fond même si elles agissent dans l'intérêt général et n'établissent pas la lésion d'un intérêt personnel.

Suite à des amendements parlementaires, le projet de loi sous rubrique se propose encore de modifier les délais prévus pour la procédure à parcourir par une demande en vue d'obtenir l'autorisation de mettre en place et d'exploiter un établissement classé. Cette modification concerne les délais d'instruction réservés aux administrations compétentes quant aux dossiers leur soumis ainsi que les délais de prise de décision à respecter par les autorités compétentes. Selon les explications fournies par la Commission de l'Environnement, „l'expérience acquise depuis l'introduction des délais, en 1999,

montre que le délai prévu pour la vérification d'un dossier par l'administration compétente est dans maints cas trop court. En revanche, l'administration compétente ne disposerait que d'un délai raccourci de moitié aux fins de préparer la décision du ministre“.

Un autre amendement prend en compte l'argumentation d'un avis motivé de la Commission européenne, qui constate une non-conformité de la réglementation luxembourgeoise aux exigences de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Trois amendements gouvernementaux ont ajouté des précisions au projet de loi initial quant à la notion de „meilleures techniques disponibles“ dont il est question dans la loi de 1999.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a avisé le projet de loi initial le 15 juillet 2005. Suite aux amendements parlementaires du 26 juin 2006, il a rendu son avis complémentaire le 26 septembre 2006. Il a avisé les amendements gouvernementaux du 3 mai 2007 en date du 6 novembre 2007.

Dans ses considérations générales du premier avis, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi sous rubrique transpose partiellement la directive 2003/35/CE modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE dites respectivement „EIE“ et „IPPC“. Il estime que le projet de loi qui introduit des modifications concernant la participation du public au processus décisionnel devrait définir ce qu'il faut entendre par „public“ et autres organisations habilitées à exercer les prérogatives prévues par le projet de loi. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une telle précision s'impose pour des raisons de sécurité juridique.

Il estime encore qu'une partie des modifications qui ont pour but d'introduire de nouvelles exigences procédurales 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 à joindre au dossier un projet de décision „s'il en existe“. Le Conseil d'Etat estime que 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 lui semble plus conforme aux intérêts du public et des administrés que celle proposée par le texte sous rubrique.

Pour les remarques plus ponctuelles du Conseil d'Etat concernant les différents points de l'article unique, ainsi que les amendements parlementaires et gouvernementaux, il est renvoyé au chapitre V. Travaux en Commission.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Trois éléments du projet de loi sous rubrique ont suscité des remarques des chambres professionnelles: la modification des délais dans le cadre de la procédure à suivre dans le but de l'obtention d'une autorisation, l'amendement II de la Commission de l'Environnement qui tient compte d'un avis motivé de la Commission européenne en supprimant la notion des „coûts excessifs“ en relation avec l'application des „meilleures techniques disponibles“ et la modification de l'article 19 de la loi modifiée du 10 juin 1999 concernant le droit de recours des associations d'importance nationale dotées de la personnalité morale et agréées.

La Chambre de Commerce n'est pas convaincue de l'utilité des modifications concernant les délais. Elle fait remarquer que, pour ce qui est du délai de décision (art. 9.4), l'Administration de l'Environnement progresse aujourd'hui déjà plus rapidement que les 90 jours prévus par la législation projetée. Le fait de raccourcir ce délai de décision à 45 jours (respectivement 30 jours) constitue une amélioration plutôt formelle. En revanche, l'allongement du délai initial de vérification du dossier (art. 9.1.2.2.)

contribuera à ses yeux à un rallongement effectif de l'ensemble de la procédure dans la mesure où l'Administration de l'Environnement aura tendance à user de la totalité de ce délai. La Chambre de Commerce note que l'Administration de l'Environnement est fréquemment en situation de dépassement du délai de 30 respectivement 45 jours dans la phase 1. Elle craint que l'allongement de ce délai à 60, respectivement 90 jours, aurait pour conséquence de consacrer cet état de fait.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics par contre salue cette modification. Elle constate que les agents en charge du dossier disposeront dorénavant de plus de temps pour examiner la demande initiale ex ante de la procédure alors qu'ils disposeront de moins de temps pour la préparation des autorisations, comprenant les conditions auxquelles celles-ci sont liées. Au regard de la complexité de certains dossiers et de la surcharge des agents en charge du „commodo/incommodo“ des différentes autorités concernées, elle accueille favorablement l'amendement de la Commission de l'Environnement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve aussi le deuxième amendement de la Commission de l'Environnement. Elle partage le souci de mettre la législation sur les établissements classés en parfaite conformité avec le droit communautaire.

La Chambre de Commerce se montre aussi d'accord avec cet amendement; elle tient cependant à souligner que le débat autour des „meilleures techniques disponibles“ n'est pas vraiment un problème de formulation de la loi modifiée du 10 juin 1999, mais plutôt un problème d'application pratique de cette loi. En effet, ce qui pose problème d'après elle, ce sont certaines conditions d'exploitation prescrites par l'Administration de l'Environnement en application de la loi modifiée du 10 juin 1999 dans ses autorisations. Elle constate que les autres pays européens appliquent le même cadre communautaire que le Luxembourg (directive 96/61/CE), et que, contrairement à l'administration luxembourgeoise de l'environnement, les administrations étrangères tiennent compte en pratique du coût d'utilisation des techniques disponibles, lorsqu'elles définissent les conditions d'exploitations.

Quant à la modification de l'article 19 de la loi de 1999, qui introduit une présomption d'intérêt personnel pour les associations agréées, la Chambre de Commerce constate que le caractère personnel de l'intérêt à agir ne dispense pas le juge d'examiner le caractère suffisant de l'intérêt à agir des associations ou ONG œuvrant en faveur de l'environnement dans le cadre de requêtes contre des décisions individuelles.

Elle souligne que les associations ou ONG en question ne disposent pas automatiquement d'un intérêt à agir suffisant pour intenter des recours contre toutes les décisions à caractère individuel. La solution retenue par les auteurs du présent projet de loi maintient un contrôle du juge sur la recevabilité du recours de ces associations ou ONG. La Chambre de Commerce, qui craint qu'un usage potentiellement abusif de la possibilité offerte aux ONG d'agir dans le cadre de requêtes contre des décisions individuelles pourrait avoir des implications nuisibles sur les délais de procédure et sur l'obtention d'autorisations „commodo-incommodo“, se félicite de la persistance d'un tel „filtre“.

La Chambre des Métiers partage les craintes exprimées par la Chambre de Commerce. Elle exige que ces nouvelles dispositions ne soient en aucun cas étendues aux établissements autres que ceux visés par la directive, c.-à-d. les établissements dits „IPPC“ et ceux soumis à une étude d'impact au titre du règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics approuve l'approche choisie par les auteurs du projet de loi concernant l'intérêt à agir des ONG, mais recommande pourtant de préciser les intentions du législateur dans le texte de la loi. Ainsi, elle propose d'ajouter expressis verbis que la présomption d'intérêt personnel ne préjudicie pas l'examen par les juges des autres critères de recevabilité des recours.

La Chambre de Travail et la Chambre des Employés privés n'ont pas formulé de remarque particulière concernant le projet de loi sous rubrique dans leurs avis respectifs.

V. TRAVAUX DE LA COMMISSION – AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

Intitulé

Dans son avis du 15 juillet 2005, le Conseil d'Etat estime que l'intitulé du projet de loi est incomplet dans la mesure où certaines de ses dispositions ont pour objet non pas de modifier la loi de 1999, mais de la compléter. Aussi, la Haute Corporation suggère de libeller l'intitulé comme suit:

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

La Commission de l'Environnement fait sienne cette proposition.

Article unique point a)

Le libellé initial de ce point était le suivant:

a) L'article 2, paragraphe 7 est remplacé comme suit:

„7. „modification substantielle“: une modification de l'établissement qui, de l'appréciation des administrations compétentes, peut avoir des incidences négatives et/ou significatives sur les intérêts protégés par l'article 1er de la présente loi; est également réputée substantielle toute modification d'une exploitation qui répond en elle-même aux seuils fixés à l'annexe III“

Tout en arguant le fait que l'article 2.7 est complété et non pas remplacé intégralement, le Conseil d'Etat recommande le libellé suivant:

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“

La Commission de l'Environnement fait sienne cette proposition.

Article unique point b)

Le texte initialement proposé par le Gouvernement était le suivant:

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

„i) pour les établissements visés à l'annexe III, les principales solutions de substitution, s'il en existe, étudiées par le demandeur, sous la forme d'un résumé“

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de supprimer les termes „s'il en existe“ et suggère de lire le point b) 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“

La Commission de l'Environnement décide de ne pas suivre la proposition de la Haute Corporation et, partant, de conserver le libellé initial, étant donné que l'expression „s'il en existe“ est recopiée de la directive européenne, qu'il s'agit de transposer fidèlement.

Article unique, point c)

Le texte initialement proposé par le Gouvernement était le suivant:

c) L'article 7, paragraphe 9 est complété par un deuxième alinéa formulé comme suit:

„Pour les établissements visés à l'annexe III et pour les établissements soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de l'article 8, paragraphe 2, l'autorité compétente joint également au dossier, dans la mesure où ils sont pertinents pour la décision à prendre, les principaux rapports et avis autres que ceux visés à l'alinéa premier du présent paragraphe dont elle dispose.“

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition sera à l'origine de nombreux conflits quant à son application même et estime opportun de faire abstraction du terme „pertinent“. Il propose donc de libeller le point c) 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.“

La commission parlementaire décide de suivre la proposition du Conseil d'Etat, dont elle estime la formulation plus claire.

Article unique, point d)

Le texte initialement proposé par le Gouvernement était le suivant:

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

„Pour les établissements visés à l'annexe III et pour les établissements soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de l'article 8, paragraphe 2, le dossier de demande est précisé quant à la nature des décisions possibles et complété d'un projet de décision lorsqu'il existe.“

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant:

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.“

La commission décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat: il s'agit de transposer littéralement la directive et la commission estime que le texte du Gouvernement, fidèle à la directive, est plus clair et plus transparent.

Article unique, point e)

Le texte initial du Gouvernement était formulé de la façon suivante:

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

„Un avis indiquant l'objet de la demande d'autorisation ou la proposition d'actualisation de l'autorisation suite au réexamen au titre de l'article 13bis paragraphe 5 premier tiret, y compris, le cas échéant, des précisions y relatives, est affiché pendant 15 jours dans la commune d'implantation de l'établissement par les soins du collège des bourgmestre et échevins.“

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.“

La commission suit l'avis de la Haute Corporation, dont la formulation est plus claire.

Article unique, point f)

Le texte initialement proposé par le Gouvernement était le suivant:

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 d'actualisation des autorisations suite au réexamen au titre de l'article 13bis, paragraphe 5 premier tiret, 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.“

Le Conseil d'Etat recommande le libellé suivant:

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.“

La Commission de l'Environnement décide de suivre la recommandation du Conseil d'Etat, qui va plus loin dans sa formulation en requérant la publication de tous les arrêtés concernant les propositions de révision.

Article unique, point g)

Le texte initialement proposé par le Gouvernement était le suivant:

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

„Les décisions portant autorisation, actualisation ou refus d'autorisation pour les établissements visés à l'annexe III et pour les établissements soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de l'article 8, paragraphe 2, indiquent, après examen des préoccupations et des avis exprimés par le public, les raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public.“

Le Conseil d'Etat estime que la disposition sous g) 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, la Haute Corporation est d'avis que le texte proposé devrait tenir compte du contenu de l'article qu'il entend précisément compléter. 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. Le Conseil d'Etat propose donc le libellé suivant:

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.“

La commission ne suit pas le Conseil d'Etat et décide de conserver le libellé initial du Gouvernement, car elle estime que la formulation proposée par la Haute Corporation n'est pas claire et que, de plus, le texte gouvernemental est plus fidèle à la directive européenne.

Article unique, point h)

Le texte initialement proposé par le Gouvernement était le suivant:

h) L'article 19, alinéa premier, est complété par une deuxième phrase formulée comme suit:

„Le recours est également ouvert aux associations d'importance nationale dotées de la personnalité morale et agréées en application de l'article 29. Pour les recours portant sur une décision concernant un établissement visé à l'annexe III et un établissement défini par règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 8 paragraphe 2, les prédites associations sont réputées avoir un intérêt personnel.“

Le Conseil d'Etat estime nécessaire que le texte 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. En bref, la Haute Corporation recommande d'aller plus loin que ce que n'exige la directive européenne.

La Commission de l'Environnement ne suit pas le Conseil d'Etat et la proposition du Gouvernement est retenue.

Amendement I portant sur l'article 9, paragraphes 1 et 4

La Commission de l'Environnement se propose d'ajouter deux points nouveaux, en vue de modifier les paragraphes 1 et 4 de l'article 9 de la loi modifiée du 10 juin 1999. La numérotation des points

subséquents est, bien entendu, adaptée en conséquence. Les nouveaux points se liront de la façon suivante:

d) *L'article 9, paragraphe 1, est modifié pour avoir la teneur suivante:*

„L'administration compétente doit, chacune en ce qui la concerne, dans les quatre-vingt-dix jours pour les établissements de la classe 1 visés par règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 8 et de soixante jours pour les autres établissements de la classe 1 ainsi que pour les établissements des classes 2, 3, 3A et 3B suivant l'avis de réception relatif à la demande d'autorisation, informer le requérant que le dossier de demande d'autorisation est complet et prêt, selon les cas, pour enquête publique prévue aux articles 10 et 12 de la présente loi.“

f) *L'article 9, paragraphe 4, est modifié pour avoir la teneur suivante:*

„L'autorité compétente doit prendre une décision sur les demandes d'autorisation:

a) *dans les quarante-cinq jours à compter respectivement*

– de la transmission de l'avis de la commune concernée à l'administration compétente pour les établissements de la classe 1,

b) *dans les trente jours à compter respectivement*

– de l'expiration du délai d'affichage pour les établissements de la classe 2,

– de la date à partir de laquelle le dossier de demande est considéré complet pour les établissements des classes 3, 3A ou 3B.

Dans les délais prévus ci-dessus, la décision prise par l'autorité compétente doit également être notifiée conformément aux dispositions de l'article 16.“

Par ailleurs, pour des raisons de sécurité juridique, il importe d'insérer une disposition transitoire et, partant, de préciser que les nouvelles dispositions relatives aux délais s'appliquent aux dossiers nouveaux, introduits à partir du mois qui suit la publication de la loi au Mémorial. Par voie de conséquence, pour les dossiers introduits avant cette date, les „anciens délais“ s'appliquent. Ainsi, la Commission de l'Environnement propose, pour des raisons de lisibilité, de diviser le texte de l'article unique du projet de loi en deux points: A et B. Le point A reprend les différentes modifications opérées à la loi de 1999 tandis que le point B reprend les dispositions transitoires rendues nécessaires par les modifications opérées à l'article 9. Le point B se lira de la façon suivante:

B. Les dispositions des points d) et f) sont applicables aux dossiers introduits à partir du mois qui suit la publication de la présente loi au Mémorial.

Une demande en vue d'obtenir l'autorisation de mettre en place et d'exploiter un établissement classé suit plusieurs étapes avant d'aboutir à la décision finale. Ainsi, l'administration compétente, c'est-à-dire l'Administration de l'Environnement et l'Inspection du Travail et des Mines lorsqu'il s'agit d'un établissement des classes 1 ou 3, l'administration communale s'il s'agit d'un dossier de la classe 2, doivent informer le requérant si sa demande est complète. Le cas échéant, le requérant doit compléter son dossier par la fourniture d'informations supplémentaires. Le dossier étant déclaré complet par les deux administrations, la procédure d'enquête publique étant achevée (établissements de la classe 1 ou 2), l'autorité compétente (le ministre de l'Environnement et le ministre du Travail et de l'Emploi ou le bourgmestre suivant la classe de l'établissement à autoriser) doit prendre sa décision dans un délai précis.

Les modifications proposées visent à inverser les délais actuellement fixés par la loi pour vérifier si une demande est complète par ceux prévus pour préparer la décision finale et vice versa.

	<i>Législation actuelle</i>	<i>Législation projetée</i>
Délai initial de vérification du dossier (art. 9.1.)	45 jours – classe 1, RGD art. 8 30 jours – classes 1, 2, 3, 3A, 3B	90 jours – classe 1, RGD art. 8 60 jours – classes 1, 2, 3, 3A, 3B
Délai de vérification du dossier après introduction d'informations supplémentaires (art. 9.1.2.2.)	45 jours – classe 1, RGD art. 8 30 jours – classes 1, 2, 3, 3A, 3B	45 jours – classe 1, RGD art. 8 30 jours – classes 1, 2, 3, 3A, 3B
Délai de décision (art. 9.4.)	90 jours – classe 1 60 jours – classes 2, 3, 3A, 3B	45 jours – classe 1 30 jours – classes 2, 3, 3A, 3B

Parmi les délais précités, un dossier de demande de la classe 1, n'entrant pas dans le champ d'application d'un des règlements grand-ducaux pris en vertu de l'article 8 de la loi, est actuellement instruit dans un délai de $30 + 30 + 90 = 150$ jours alors que le même dossier serait instruit dorénavant dans un délai de $60 + 30 + 45 = 135$ jours. Les autres délais restent inchangés dans leur total.

Vu les explications fournies par la commission, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'amendement proposé.

Amendement II portant sur les articles 13.1 et 13bis 1

Tout en réadaptant la numérotation existante, la Commission de l'Environnement se propose d'intercaler trois points nouveaux ayant la teneur suivante:

i) *L'article 13.1., alinéa premier, est modifié pour avoir la teneur suivante:*

„Les autorisations fixent les conditions d'aménagement et d'exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1er de la présente loi, en tenant compte des meilleures techniques disponibles.“

j) *L'article 13.1., deuxième alinéa, est abrogé.*

k) *L'article 13bis 1., dernière phrase, est modifié pour avoir la teneur suivante:*

„Ces valeurs, paramètres et mesures sont fondés sur les meilleures techniques disponibles, sans prescrire l'utilisation d'une technique ou d'une technologie spécifique, et en prenant en considération les caractéristiques techniques de l'installation concernée, son implantation géographique et les conditions locales de l'environnement.“

En date du 19 décembre 2005, la Commission européenne a adressé un avis motivé au Grand-Duché de Luxembourg au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne en raison de la non-conformité de la réglementation luxembourgeoise aux exigences de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Plus spécifiquement, la Commission reproche au Grand-Duché ce qui suit: „(...) la référence aux „meilleures techniques disponibles, dont l'applicabilité et la disponibilité n'entraînent pas de coûts excessifs“ dans l'article 13bis de la loi luxembourgeoise modifiée du 10 juin 1999 introduit un test économique supplémentaire dans la détermination des meilleures techniques disponibles, constituant ainsi une mauvaise transposition de la directive. La notion des coûts excessifs n'est pas compatible avec la définition des meilleures techniques disponibles dans la directive selon laquelle l'examen de la viabilité économique de l'utilisation des meilleures techniques disponibles, devrait se faire par rapport au secteur industriel concerné“.

La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés fait référence aux meilleures techniques disponibles „dont l'applicabilité et la disponibilité n'entraînent pas de coûts excessifs“ aux articles 13.1., premier alinéa et 13bis 1., dernière phrase.

La Commission de l'Environnement propose de supprimer, pour ce qui est de l'appréciation des meilleures techniques disponibles, le critère des „coûts excessifs“ pour harmoniser la législation luxembourgeoise avec les textes européens en la matière.

L'origine de la référence aux „coûts excessifs“ peut être retrouvée dans l'article 9 alinéa 1er de la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Il était formulé comme suit: „Les autorisations fixent les réserves et conditions d'aménagement et d'exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1er, en tenant compte de la meilleure technologie disponible, dont l'application n'entraîne pas de coûts excessifs“. La formulation de cet article résultait d'un amendement de la Commission de l'Environnement basé sur l'avis de la Chambre de Commerce. Les motifs qui avaient à l'époque amené le Parlement à introduire un „frein“

à l'application de la „meilleure technologie disponible“ étaient principalement les suivants: „... L'alinéa 1er, repris de l'article 9 actuel, est précisé dans la mesure où les conditions fixées à l'autorisation doivent tenir compte „de la meilleure technologie disponible“. Il est fait référence pour ces termes à la directive du Conseil du 28 juin 1984 No 84/1360 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, directive transposée en droit national par le règlement ministériel du 22 juillet 1987. Dans la mesure où la formule „de la meilleure technologie disponible“ est empruntée à la directive, il faudrait reprendre la formule complète qui figure d'ailleurs également dans le règlement ministériel, à savoir l'utilisation de la meilleure technologie disponible à condition que l'application de telles mesures n'entraîne pas de coûts excessifs. Il se peut très bien qu'une technologie existe pour éviter une pollution, mais que son coût soit tellement élevé que son utilisation est exclue du point de vue économique. La Chambre de Commerce demande donc l'adjonction suivante à l'alinéa 1er en tenant compte de la meilleure technologie possible, à condition que l'application de telles mesures n'entraîne pas des coûts excessifs.“

La loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés n'a pas innové en la matière sauf pour ce qui est des expressions utilisées. Elle parle de „meilleures techniques disponibles“ tandis que la loi de 1990 parlait de „meilleure technologie disponible“. Au regard des critiques formulées par la Commission européenne dans son avis motivé du 19 décembre 2005, aux yeux de la Commission de l'Environnement, le „frein“ à l'application des meilleures techniques disponibles basé sur les „coûts excessifs“ est à supprimer.

L'article 13.1., deuxième alinéa, est à abroger, étant donné qu'il comporte des critères permettant d'apprécier les „coûts excessifs“. En raison de la suppression de la notion de „coûts excessifs“, il devient donc superfétatoire.

Le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à suivre l'argumentation de la Commission européenne affirmant que „le lien entre les articles 13.1 et 13bis de la législation luxembourgeoise n'est pas clairement établi“. Il se demande dès lors si une modification de l'article 13.1, alinéa 2, ne serait pas à même de répondre de façon appropriée aux observations de la Commission. En effet, il faut relever, vu l'évolution technologique et technique de certaines matières, que les coûts y relatifs peuvent hypothéquer lourdement la marge des établissements classés concernés.

Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il qu'une adaptation de l'alinéa 2 de l'article 13.1 est de nature à concilier les intérêts en présence tout en conservant l'esprit de la loi de 1999. Il insiste qu'il y a lieu de maintenir la notion de „coûts excessifs“ à laquelle se réfère la loi précitée.

Amendement III portant sur l'article 14, alinéa 3

L'article 14, alinéa 3 est modifié pour avoir la teneur suivante:

„Les membres du comité sont nommés par le Gouvernement en Conseil pour un terme de trois ans.“

Selon l'article 14, alinéa 3, dans sa teneur actuelle, le comité d'accompagnement se compose de 15 membres. Parmi les membres du comité se retrouvent des représentants des ministères et administrations concernés par la législation sur les établissements classés. Avec la création de l'Administration de la Gestion de l'Eau est apparu un nouvel acteur en la matière. Au lieu d'étendre le nombre des membres, il est proposé de supprimer la limitation du nombre des membres du comité. Ceci conférerait au Conseil de Gouvernement davantage de flexibilité en ce qui concerne les nominations au comité d'accompagnement.

Le commentaire de l'amendement ne convainc pas le Conseil d'Etat de la nécessité de la mesure projetée. Il estime que le texte en vigueur réserve d'ores et déjà la nécessaire flexibilité au Gouvernement en l'espèce.

VI. AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

Le Gouvernement a introduit, en outre, le 3 mai 2007, une série d'amendements gouvernementaux.

Lors de sa réunion du 15 novembre 2007, la Commission de l'Environnement a examiné ces amendements gouvernementaux et le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 6 novembre 2007.

Les trois amendements gouvernementaux ont tous comme but l'introduction de la notion de „meilleures techniques disponibles en matière de protection des personnes“ dans le projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Le Gouvernement est d'avis qu'il y a lieu de préciser cette notion non seulement à l'égard de l'environnement, mais également à l'égard de la santé et de la sécurité des personnes.

Afin d'éviter un conflit entre les deux normes, l'une environnementale et l'autre protectrice pour les personnes, et afin de rester conforme avec le droit communautaire et notamment avec la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution telle qu'elle a été modifiée dans la suite, la proposition gouvernementale retient que les „meilleures techniques disponibles en matière d'environnement“ constitueraient le cadre dans lequel les „meilleures techniques disponibles en matière de protection des personnes“ seraient à apprécier.

Il y aurait dès lors une hiérarchie entre les deux normes; les conditions d'exploitation d'un établissement classé seraient d'abord à déterminer au regard des techniques environnementales et le cadre ainsi fixé servira de base aux techniques protectrices des personnes qui elles devraient toujours respecter le principe de ce qui a été retenu pour les techniques environnementales.

Le Conseil d'Etat marque son accord aux amendements gouvernementaux, tout en faisant quelques remarques stylistiques. Il attire encore l'attention sur le fait que les auteurs des amendements ont omis de préciser comment les amendements I et II proposés sont à intégrer dans le texte du projet de loi final. Le Conseil d'Etat redresse cette omission dans le cadre de ses propositions de texte.

Amendement 1er

Le texte de l'amendement 1er proposé par le Gouvernement était le suivant:

„A l'article 2, paragraphe 9, l'expression „meilleures techniques disponibles“ est remplacée par „meilleures techniques disponibles en matière d'environnement“.“

Le Conseil d'Etat propose d'insérer cette disposition après la lettre a) actuelle du paragraphe A) de l'article unique. Selon sa proposition de texte, la lettre b) nouvelle sera par conséquent libellée comme suit:

„b) A l'article 2, point 9, l'expression „meilleures techniques disponibles“ est remplacée par „meilleures techniques disponibles en matière d'environnement“.“

Les lettres du projet de loi devront être renumérotées.

La Commission de l'Environnement décide de suivre les suggestions de nature rédactionnelle du Conseil d'Etat.

Amendement 2

Le texte de l'amendement 2 proposé par le Gouvernement était le suivant:

„L'article 2 est complété par un paragraphe 10 nouveau libellé comme suit:

„10. meilleures techniques disponibles en matière de protection des personnes:

dans le respect des meilleures techniques disponibles en matière d'environnement le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer en principe la base pour éviter et, lorsque cela s'avère impossible, pour réduire de manière générale les risques pour la sécurité du public et du voisinage en général ainsi que pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail, pour la salubrité et l'ergonomie.

Par „techniques“ on entend aussi bien les techniques employées que la manière dont l'établissement est conçu, construit, entretenu, exploité et mis à l'arrêt.

Par „disponibles“ on entend les techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables,

en prenant en considération les coûts et les avantages, que ces techniques soient utilisées ou produites ou non sur le territoire luxembourgeois, pour autant que l'exploitant concerné puisse y avoir accès dans des conditions raisonnables.

Par „meilleures“ on entend les techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection des personnes.“

Les anciens paragraphes 10 à 12 de l'article 2 sont à renuméroter 11 à 13.“

Le Conseil d'Etat propose d'insérer le texte du deuxième amendement après le texte de l'amendement gouvernemental 1er. Selon sa proposition de texte, la lettre b) nouvelle sera par conséquent libellée comme suit:

„c) L'article 2 est complété par un point 10 nouveau libellé comme suit:

„10. „meilleures techniques disponibles en matière de protection des personnes“:

dans le respect des meilleures techniques disponibles en matière d'environnement, le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer en principe la base pour éviter et, lorsque cela s'avère impossible, pour réduire de manière générale les risques pour la sécurité du public et du voisinage en général ainsi que pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail, pour la salubrité et l'ergonomie.

Par „techniques“, on entend aussi bien les techniques employées que la manière dont l'établissement est conçu, construit, entretenu, exploité et mis à l'arrêt.

Par „disponibles“, on entend les techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables, en prenant en considération les coûts et les avantages, que ces techniques soient utilisées ou produites ou non sur le territoire luxembourgeois, pour autant que l'exploitant concerné puisse y avoir accès dans des conditions raisonnables.

Par „meilleures“, on entend les techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection des personnes.“

Les anciens points 10 à 12 de l'article 2 sont renumérotés 11 à 13.“

La Commission de l'Environnement décide de suivre les suggestions de nature rédactionnelle du Conseil d'Etat.

Amendement 3

Le texte de l'amendement 3 proposé par le Gouvernement était le suivant:

„Il est proposé de modifier le premier alinéa de l'article 13 comme suit:

„**Art. 13.** Les autorisations fixent les conditions d'aménagement et d'exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1er de la présente loi, en tenant compte des meilleures techniques disponibles en matière d'environnement respectivement des meilleures techniques disponibles en matière de protection des personnes.“ “

Pour des raisons stylistiques, le Conseil d'Etat propose la formulation suivante pour la disposition de la lettre i), devenue lettre k) selon le Conseil d'Etat:

„k) L'article 13.1., alinéa premier, est modifié pour avoir la teneur suivante:

„Les autorisations fixent les conditions d'aménagement et d'exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1er de la présente loi, en tenant compte des meilleures techniques disponibles respectivement en matière d'environnement et en matière de protection des personnes.“ “

La Commission de l'Environnement décide de suivre les suggestions de nature rédactionnelle de la Haute Corporation.

VII. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

A)

Ad article 2, point 7

Il y a lieu de transposer l'article 4 1) a) de la directive qui précise la définition de la „modification substantielle“ d'un établissement. Ainsi, par exemple, l'ajout à une chaufferie existante d'une puissance calorifique de 150 MW (point No 144.I.b de la nomenclature) d'une nouvelle chaufferie d'une puissance calorifique de 50 MW constitue d'office une modification substantielle ayant pour conséquence l'accomplissement d'une nouvelle enquête publique. Il y a lieu de rappeler que l'article 2.6. de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés définit la „modification de l'exploitation“ comme suit: „une modification des caractéristiques ou du fonctionnement ou une extension de l'établissement pouvant entraîner des conséquences pour les intérêts protégés par l'article 1er de la présente loi“.

Ad article 2, points 9 et 10

La notion „meilleures techniques disponibles“ est précisée à l'égard de l'environnement et à l'égard de la santé et de la sécurité des personnes.

Afin d'éviter un conflit entre les deux normes, l'une environnementale et l'autre protectrice pour les personnes, et afin de rester conforme avec le droit communautaire et notamment avec la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution telle qu'elle a été modifiée dans la suite, il est retenu que les „meilleures techniques disponibles en matière d'environnement“ constitueront le cadre dans lequel les „meilleures techniques disponibles en matière de protection des personnes“ seront à apprécier.

Il y aura dès lors une hiérarchie entre les deux normes; les conditions d'exploitation d'un établissement classé seront d'abord à déterminer au regard des techniques environnementales et le cadre ainsi fixé servira de base aux techniques protectrices des personnes qui elles devront toujours respecter le principe de ce qui a été retenu pour les techniques environnementales.

Ad article 7, point 7

Il y a lieu de transposer l'article 4 2) de la directive. A l'instar des établissements soumis à une étude d'impact au titre du règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (voir l'annexe IV point 2.) les principales solutions de substitution doivent également être examinées dans le cadre d'un dossier de demande pour les établissements dits „IPPC“.

Ad article 7, point 9

Il y a lieu de transposer l'article 3 4) (paragraphe 3. b) et c)) et l'article 4 3) a) y compris l'annexe II.

En substance, les dossiers de demande concernant les établissements dits „IPPC“ et ceux soumis à une étude d'impact au titre du règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement peuvent être complétés par des rapports et avis émanant de personnes autres que les administrations visées à l'article 7.9. 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. Il est entendu que cet article ne porte pas atteinte à la législation sur l'accès à l'information environnementale dans la mesure où elle consacre la diffusion active et systématique de certaines informations.

Ad article 9, point 1 et point 4

Une demande en vue d'obtenir l'autorisation de mettre en place et d'exploiter un établissement classé suit plusieurs étapes avant d'aboutir à la décision finale. Ainsi, l'administration compétente, c'est-à-dire l'Administration de l'Environnement et l'Inspection du Travail et des Mines lorsqu'il s'agit d'un établissement des classes 1 ou 3, l'administration communale s'il s'agit d'un dossier de la classe 2, doivent informer le requérant si sa demande est complète. Le cas échéant, le requérant doit

compléter son dossier par la fourniture d'informations supplémentaires. Le dossier étant déclaré complet par les deux administrations, la procédure d'enquête publique étant achevée (établissements de la classe 1 ou 2), l'autorité compétente (le ministre de l'Environnement et le ministre du Travail et de l'Emploi ou le bourgmestre suivant la classe de l'établissement à autoriser) doit prendre sa décision dans un délai précis.

Les modifications proposées visent à inverser les délais actuellement fixés par la loi pour vérifier si une demande est complète par ceux prévus pour préparer la décision finale et vice versa.

	<i>Législation actuelle</i>	<i>Législation projetée</i>
Délai initial de vérification du dossier (art. 9.1.)	45 jours – classe 1, RGD art. 8 30 jours – classes 1, 2, 3, 3A, 3B	90 jours – classe 1, RGD art. 8 60 jours – classes 1, 2, 3, 3A, 3B
Délai de vérification du dossier après introduction d'informations supplémentaires (art. 9.1.2.2.)	45 jours – classe 1, RGD art. 8 30 jours – classes 1, 2, 3, 3A, 3B	45 jours – classe 1, RGD art. 8 30 jours – classes 1, 2, 3, 3A, 3B
Délai de décision (art. 9.4.)	90 jours – classe 1 60 jours – classes 2, 3, 3A, 3B	45 jours – classe 1 30 jours – classes 2, 3, 3A, 3B

Parmi les délais précités, un dossier de demande de la classe 1, n'entrant pas dans le champ d'application d'un des règlements grand-ducaux pris en vertu de l'article 8 de la loi, est actuellement instruit dans un délai de $30 + 30 + 90 = 150$ jours alors que le même dossier serait instruit dorénavant dans un délai de $60 + 30 + 45 = 135$ jours.

Les autres délais restent inchangés dans leur total.

Ad article 9, point 2

Il y a lieu de transposer l'article 3 4) (paragraphe 2. d) y compris l'annexe II). En substance, deux grandes catégories de décisions sont susceptibles d'intervenir en la matière: une autorisation (conditionnelle) respectivement un refus (éventuellement partiel). Au regard de la spécificité de l'établissement concerné d'autres précisions à fournir au public peuvent s'avérer utiles, par exemple, la durée d'exploitation d'un établissement. Il n'est pas de pratique courante de joindre au dossier de demande transmis aux communes aux fins d'enquête publique un projet de décision. En effet, l'autorité compétente doit examiner les avis et observations présentés au cours de l'enquête pour prendre ensuite une décision en pleine connaissance de cause. D'ailleurs, un projet d'autorisation voire de refus pourrait influencer les communes et le public et de ce fait porter atteinte à l'essence même de la consultation.

Il s'ensuit que le principe de précaution doit guider les autorités compétentes en la matière.

Ad article 10, alinéa premier

Il y a lieu de transposer l'article 4 3) a) (paragraphe 1 troisième tiret y compris le paragraphe 1. e) de l'annexe V). Le public doit préalablement être informé de l'actualisation de l'autorisation suite au réexamen de celle-ci au titre de l'article 13bis paragraphe 5 premier tiret.

Ad article 10, alinéa 6. première phrase

Il y a lieu de transposer l'article 4 3) b). Cet article constitue la suite logique de l'article 10 alinéa 1er tel que modifié.

Ad article 13.1 et 13bis1.

En date du 19 décembre 2005, la Commission européenne a adressé un avis motivé au Grand-Duché de Luxembourg au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne en raison de la non-conformité de la réglementation luxembourgeoise aux exigences de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

Plus spécifiquement, la Commission reproche au Grand-Duché ce qui suit: „... la référence aux „meilleures techniques disponibles, dont l'applicabilité et la disponibilité n'entraînent pas de coûts excessifs“ dans l'article 13bis de la loi luxembourgeoise modifiée du 10 juin 1999 introduit un test économique supplémentaire dans la détermination des meilleures techniques disponibles, constituant ainsi une mauvaise transposition de la directive. La notion des coûts excessifs n'est pas compatible

avec la définition des meilleures techniques disponibles dans la directive selon laquelle l'examen de la viabilité économique de l'utilisation des meilleures techniques disponibles, devrait se faire par rapport au secteur industriel concerné“.

La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés fait référence aux meilleures techniques disponibles „dont l'applicabilité et la disponibilité n'entraînent pas de coûts excessifs“ aux articles 13.1., premier alinéa et 13bis 1., dernière phrase.

Le critère des „coûts excessifs“ est supprimé pour harmoniser la législation luxembourgeoise avec les textes européens en la matière.

L'article 13.1., deuxième alinéa, est à abroger, étant donné qu'il comporte des critères permettant d'apprécier les „coûts excessifs“. En raison de la suppression de la notion de „coûts excessifs“, il devient donc superfétatoire.

Ad article 14 alinéa 3

Selon l'article 14, alinéa 3, dans sa teneur actuelle, le comité d'accompagnement se compose de 15 membres. Parmi les membres du comité se retrouvent des représentants des ministères et administrations concernés par la législation sur les établissements classés. Avec la création de l'Administration de la Gestion de l'Eau est apparu un nouvel acteur en la matière. La limitation du nombre des membres du comité est supprimée. Ceci confèrera au Conseil de Gouvernement davantage de flexibilité en ce qui concerne les nominations au comité d'accompagnement.

Ad article 16, alinéa premier

Il y a lieu de transposer l'article 3 6) a) (paragraphe 1. deuxième tiret). Cet article oblige les autorités compétentes à motiver les décisions portant autorisation, actualisation ou refus d'autorisation pour les établissements visés. D'ailleurs, en application de la législation sur la procédure administrative non contentieuse, les décisions de refus doivent toujours être motivées. Est donc en cause ici la motivation d'une décision d'autorisation ou d'actualisation. En pratique de telles décisions sont souvent motivées et ce pour tous les établissements classés.

Ad article 19, alinéa premier

Il y a lieu de transposer les articles 3. 7) et 4. 4). L'amendement introduit une présomption d'intérêt personnel pour les associations agréées au titre de la législation sur les établissements classés pour ce qui est des recours introduits devant les juridictions administratives à l'encontre des décisions concernant des établissements dits „IPPC“ et ceux soumis à une étude d'impact au titre du règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Il s'agit d'une innovation en matière de procédure contentieuse dans la mesure où l'intérêt des prédites associations est réputé personnel. Ceci constitue une dérogation par rapport au droit commun selon lequel l'intérêt personnel doit toujours être prouvé. Il est entendu que la présomption d'intérêt personnel ne préjudicie pas l'examen par les juges des autres critères de recevabilité des recours.

B)

Pour des raisons de sécurité juridique, il importe d'insérer une disposition transitoire et, partant, de préciser que les nouvelles dispositions relatives aux délais s'appliquent aux dossiers nouveaux, introduits à partir du mois qui suit la publication de la loi au Mémorial. Par voie de conséquence, pour les dossiers introduits avant cette date, les „anciens délais“ s'appliquent.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Environnement recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

VIII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

modifiant et complétant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Article unique.– A) La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est modifiée comme suit:

- 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;“
- b) A l'article 2, point 9, l'expression „meilleures techniques disponibles“ est remplacée par „meilleures techniques disponibles en matière d'environnement“.
- c) L'article 2 est complété par un point 10 nouveau libellé comme suit:

„10. „meilleures techniques disponibles en matière de protection des personnes“: dans le respect des meilleures techniques disponibles en matière d'environnement, le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer en principe la base pour éviter et, lorsque cela s'avère impossible, pour réduire de manière générale les risques pour la sécurité du public et du voisinage en général ainsi que pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail, pour la salubrité et l'ergonomie.

Par „techniques“, on entend aussi bien les techniques employées que la manière dont l'établissement est conçu, construit, entretenu, exploité et mis à l'arrêt.

Par „disponibles“, on entend les techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables, en prenant en considération les coûts et les avantages, que ces techniques soient utilisées ou produites ou non sur le territoire luxembourgeois, pour autant que l'exploitant concerné puisse y avoir accès dans des conditions raisonnables.

Par „meilleures“, on entend les techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection des personnes.

Les anciens points 10 à 12 de l'article 2 sont renumérotés 11 à 13.“

- d) L'article 7, paragraphe 7, est complété par un point i) formulé comme suit:
 - „i) pour les établissements visés à l'annexe III, les principales solutions de substitution, s'il en existe, étudiées par le demandeur, sous la forme d'un résumé“
- e) 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“
- f) L'article 9, paragraphe 1, est modifié pour avoir la teneur suivante:
 - „L'administration compétente doit, chacune en ce qui la concerne, dans les quatre-vingt-dix jours pour les établissements de la classe 1 visés par règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 8 et de soixante jours pour les autres établissements de la classe 1 ainsi que pour les établissements des classes 2, 3, 3A et 3B suivant l'avis de réception relatif à la demande d'autorisation, informer le requérant que le dossier de demande d'autorisation est complet et prêt, selon les cas, pour enquête publique prévue aux articles 10 et 12 de la présente loi.“
- g) L'article 9, paragraphe 2, est complété par une deuxième phrase ayant la teneur suivante:
 - „Pour les établissements visés à l'annexe III et pour les établissements soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement au titre de l'article 8, paragraphe 2, le dossier de demande est précisé quant à la nature des décisions possibles et complété d'un projet de décision lorsqu'il existe.“
- h) L'article 9, paragraphe 4, est modifié pour avoir la teneur suivante:
 - „L'autorité compétente doit prendre une décision sur les demandes d'autorisation:

- a) dans les quarante-cinq jours à compter respectivement
 - de la transmission de l’avis de la commune concernée à l’administration compétente pour les établissements de la classe 1,
- b) dans les trente jours à compter respectivement
 - de l’expiration du délai d’affichage pour les établissements de la classe 2,
 - de la date à partir de laquelle le dossier de demande est considéré complet pour les établissements des classes 3, 3A ou 3B.

Dans les délais prévus ci-dessus, la décision prise par l’autorité compétente doit également être notifiée conformément aux dispositions de l’article 16.“

- i) 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.“
- j) 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.“
- k) L’article 13.1., alinéa premier, est modifié pour avoir la teneur suivante:

„Les autorisations fixent les conditions d’aménagement et d’exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l’article 1er de la présente loi, en tenant compte des meilleures techniques disponibles respectivement en matière d’environnement et en matière de protection des personnes.“
- l) L’article 13.1., deuxième alinéa, est abrogé.
- m) L’article 13bis 1., dernière phrase, est modifié pour avoir la teneur suivante:

„Ces valeurs, paramètres et mesures sont fondés sur les meilleures techniques disponibles, sans prescrire l’utilisation d’une technique ou d’une technologie spécifique, et en prenant en considération les caractéristiques techniques de l’installation concernée, son implantation géographique et les conditions locales de l’environnement.“
- n) L’article 14 alinéa 3 est modifié pour avoir la teneur suivante:

„Les membres du comité sont nommés par le Gouvernement en Conseil pour un terme de trois ans.“
- o) L’article 16, alinéa premier est précédé par la disposition suivante:

„Les décisions portant autorisation, actualisation ou refus d’autorisation pour les établissements visés à l’annexe III et pour les établissements soumis à une évaluation des incidences sur l’environnement au titre de l’article 8, paragraphe 2, indiquent, après examen des préoccupations et des avis exprimés par le public, les raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l’information concernant le processus de participation du public.“
- p) L’article 19, alinéa premier, est complété par une deuxième phrase formulée comme suit:

„Le recours est également ouvert aux associations d’importance nationale dotées de la personnalité morale et agréées en application de l’article 29. Pour les recours portant sur une décision concernant un établissement visé à l’annexe III et un établissement défini par règlement grand-ducal pris en vertu de l’article 8 paragraphe 2, les prédites associations sont réputées avoir un intérêt personnel.“

B) Les dispositions des points f) et h) sont applicables aux dossiers introduits à partir du mois qui suit la publication de la présente loi au Mémorial.

Luxembourg, le 3 décembre 2007

Le Président-Rapporteur,
Roger NEGRI

