

Projet de loi portant

- a) simplification et accélération de la procédure d'autorisation des établissements classés et
- b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Projet de règlement grand-ducal concernant la procédure particulière à suivre pour certains établissements classés

---

## **Avis de la Chambre des Métiers**

Par sa lettre du 12 mai 2010, Monsieur le Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal repris sous rubrique.

### **1. Projet de loi portant**

- a) simplification et accélération de la procédure d'autorisation des établissements classés et**
- b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés**

Le présent projet de loi a pour objet de simplifier et d'accélérer la procédure d'autorisation des établissements classés dite « commodo-incommodo » instaurée par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Il comporte trois chapitres, dont le premier est consacré à la simplification des procédures, le deuxième à l'accélération des procédures et le troisième aux dispositions transitoires et à une précision d'ordre terminologique. Il ne vise donc pas à proposer un nouveau texte de loi intégral, mais se limite à amender et à modifier ponctuellement la loi telle qu'elle est actuellement en vigueur. La structure de la loi actuelle est donc maintenue et les amendements et modifications ne concernent que principalement la procédure d'autorisation.

La Chambre des Métiers salue l'élaboration du projet de loi qui vise à simplifier et à accélérer la procédure d'autorisation des établissements classés.

Elle regrette néanmoins que l'application générale de la règle de l'autorisation tacite (silence de l'administration vaut accord) en matière d'établissements classés n'a pas été retenue par les autorités compétentes lors de l'élaboration du présent projet de loi, au motif que les autorisations d'exploitation des établissements classés sont conditionnelles et que ce régime d'autorisation est donc entièrement justifié pour des raisons impérieuses d'intérêt général.

La Chambre des Métiers tient par contre à féliciter les auteurs du présent projet de loi du fait que ces derniers ont publié un texte coordonné de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, intégrant tous les amendements et modifications projetés, ce qui améliore la compréhension et la lisibilité de la loi modifiée.

Même si la présente révision de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est une étape essentielle du plan d'action du Gouvernement en matière de simplification administrative, l'élagage de la législation relative aux établissements classés ne trouvera son impact réel qu'après une révision plus substantielle du règlement grand-ducal portant nomenclature et classification des établissements classés pour laquelle la Chambre des Métiers a fait des propositions concrètes dans sa lettre du 20 mai 2009 au Ministre l'Environnement.

## **Commentaire des articles**

### **Ad article 2 : Simplification du régime de la preuve du caractère autorisable d'un établissement**

Afin de démontrer que l'établissement projeté est situé dans une « zone prévue à ces fins » tel que l'exige l'article 7.8.d), le demandeur pourra à l'avenir se conformer à cette obligation en fournissant un certificat établi par le bourgmestre. Pour des raisons de compétence, ce certificat n'attestera la conformité du projet que par rapport aux dispositions d'urbanisme applicables. Le bourgmestre n'aura pas à se prononcer sur le caractère autorisable de l'établissement par rapport à la législation relative à la protection de la nature.

Le commentaire des articles évoque à ce sujet qu'un formulaire-modèle pourrait pour des raisons de transparence et de comparabilité être fourni aux communes qui le désirent. Le certificat ou le formulaire-modèle doivent cependant obligatoirement comporter certaines informations dont notamment l'emplacement de l'établissement projeté ainsi qu'un extrait des parties graphique et écrite relative aux parcelles cadastrales concernées.

La Chambre des Métiers est d'avis que la mise à disposition d'un formulaire-modèle est indispensable pour que les communes puissent mener à bien cette nouvelle tâche, faute de quoi en particulier les petites communes qui ne sont pas dotées de services administratifs et techniques appropriés auront des difficultés pour délivrer ces certificats. Elle insiste à ce que ce formulaire ainsi que sa notice d'utilisation soient disponibles au moment de la mise en vigueur de la présente loi.

### **Ad article 3 : Simplification du régime de la preuve du caractère autorisable d'un établissement**

En matière de permis de construire et d'aménagement du territoire, une autre modification plus fondamentale est proposée concernant l'article 17.2. A l'heure actuelle, les autorités compétentes en matière d'établissements classés doivent contrôler au moment de la prise de décision si l'établissement projeté est « situé dans une zone prévue à ces fins » en conformité avec les trois corps de législation concernés en la matière.

Selon le commentaire des articles, il est proposé de responsabiliser davantage les exploitants en leur imposant de veiller à ce que, au moment du début de l'exploitation de l'établissement autorisé, ce dernier soit situé dans une zone prévue à ces fins. L'exploitant doit donc procéder au contrôle de la conformité de l'établissement par rapport aux dispositions d'urbanisme et non plus les autorités compétentes.

La phase du contrôle par l'administration de la conformité de l'établissement projeté entre le moment où le dossier est considéré comme étant complet et la prise de décision par l'administration sera donc supprimée.

Si cette disposition est de nature à alléger le travail des autorités compétentes, la Chambre des Métiers est d'avis qu'elle représente une charge supplémentaire pour l'exploitant.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever cependant que ce contrôle de conformité dans le cadre de la loi commodo-incommodo se révèle être parfaitement superflu dans de nombreux cas.

En effet, dans le cas d'une nouvelle construction, l'autorisation de construire en vertu de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ne peut être accordée que si la conformité par rapport au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier a été contrôlée.

Le plan d'aménagement général doit être conforme aux instruments de planification prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (programme directeur d'aménagement du territoire, plans sectoriels, etc.). Le plan d'aménagement particulier qui exécute le plan d'aménagement général, doit être conforme à celui-ci.

Si des autorisations en vertu de la protection de la nature et des ressources naturelles sont nécessaires, l'avis du Ministre ayant l'environnement dans ses attributions est obligatoire.

En conséquent, le contrôle par rapport aux obligations légales et réglementaires en matière d'urbanisme a déjà été effectué pour les nouvelles constructions par les autorités concernées.

L'affectation de l'établissement doit par ailleurs être indiquée lors de la demande de l'autorisation de construire.

Dans le cas d'un changement d'affectation, c.-à-d. dans le cas où l'établissement est projeté dans des immeubles existants et dont la construction a déjà été dûment

autorisée, le projet de loi réformant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit que :

« Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'utilisation, ou démolition d'une construction, ainsi que tous travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre. »

Partant le contrôle de conformité dont question ci-dessus a déjà été réalisé, les mêmes considérations que pour le précédant restent valables.

Dans le cas du renouvellement de l'autorisation commodo-incommodo, la présomption de conformité devrait jouer, alors que l'entreprise n'aurait pas eu l'autorisation de s'implanter à cet endroit si celui-ci n'était pas prévu pour ce genre d'activité.

Le projet de loi sous avis stipule qu'il revient à l'exploitant de procéder au contrôle de la conformité de l'établissement par rapport aux dispositions d'urbanisme et non plus aux autorités compétentes. La Chambre des Métiers est d'avis que l'exploitant ne peut se substituer aux autorités publiques pour contrôler la conformité de son établissement projeté aux obligations légales et réglementaires. La question qui se pose dans ce contexte est comment l'exploitant, qui n'est pas forcément un spécialiste en matière d'urbanisme, peut évaluer lui-même si son établissement est conforme aux dispositions d'urbanisme. Les nombreux litiges en la matière montrent qu'un tel contrôle n'est pas évident.

De ce fait, la Chambre des Métiers insiste à ce que le guichet unique « Urbanisme » tels que prévu par le programme gouvernemental soit mis en place en vue de faciliter les démarches à faire par les exploitants et en vue de simplifier l'application des lois relatives à l'urbanisme.

La procédure commodo-incommodo devrait également être incluse au niveau du guichet unique de l'urbanisme alors qu'elle est étroitement liée aux procédures concernant l'aménagement communal et l'aménagement du territoire.

Ce guichet devra être un point de contact entre les requérants et les différentes administrations concernées en conseillant d'une part les requérants et en jouant d'autre part un rôle de concertation entre les différents champs de compétences politiques au sein du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, à savoir les domaines suivants : aménagement du territoire, environnement, transports et travaux publics.

### **Ad article 7 : Informations supplémentaires à solliciter une seule fois**

La Chambre des Métiers approuve le nouvel amendement proposé par le projet de loi au sujet de la possibilité pour l'administration de ne demander dorénavant qu'une seule fois des informations supplémentaires au requérant pour compléter son dossier de demande en phase d'instruction et ceci après que le dossier a été déclaré recevable. Ceci permettra d'accélérer nettement les délais de traitement des dossiers.

**Ad article 8 : Modification du régime de la caducité de l'autorisation**

Les amendements introduits par le projet de loi sous avis concernant la caducité des autorisations d'exploitations peuvent également être approuvés par la Chambre des Métiers. Une nouvelle autorisation sera dorénavant nécessaire lorsque l'établissement en cause aura chômé pendant trois années consécutives au lieu des deux années contenues dans le texte actuel.

**Ad articles 9 et 26 : Modification du régime d'un établissement qui n'est appelé qu'à fonctionner pendant une durée limitée**

A l'heure actuelle, dans les cas où un établissement n'est pas appelé à fonctionner pendant plus d'un an, une autorisation peut être délivrée pour la durée de six mois, renouvelable une fois, sans qu'il y ait lieu de recourir à la procédure de commodo et incommodo.

Il est proposé que dans les cas où un établissement n'est pas appelé à fonctionner pendant plus de deux ans, une autorisation peut être délivrée pour la durée d'un an, renouvelable une fois, sans qu'il y ait lieu de recourir à la procédure de commodo et incommodo.

La Chambre des Métiers marque son accord à cette disposition qui est de nature à faciliter le déroulement des chantiers de construction qui peuvent dépasser le délai d'exploitation d'un an.

**Ad articles 14 – 18 : Réduction de certains délais d'instruction des dossiers de demande**

Le projet de loi vise à réduire cinq délais d'instruction pour les dossiers de demande qui sont aussi bien à charge des administrations, des requérants que des communes.

L'administration compétente n'aura plus que 25 jours (au lieu de 30 jours) pour informer l'exploitant si une modification projetée est substantielle ou non. Dans l'hypothèse de la transmission des informations supplémentaires, l'administration aura à l'avenir 40 jours (au lieu de 45 jours) pour les établissements « IPPC », « EIE » et « SEVESO » respectivement 25 jours (au lieu de 30 jours) pour informer le requérant si le dossier de demande est complet.

A l'heure actuelle, après l'enquête publique, les administrations communales ont l'obligation de retourner le dossier avec les avis et observations au plus tard un mois après l'expiration du délai d'affichage concerné à l'Administration de l'environnement. Il est proposé de raccourcir ce délai à vingt jours.

Il est également proposé de réduire les délais octroyés aux requérants pour introduire les informations supplémentaires demandées par l'administration en cours d'instruction. Ainsi, dans l'hypothèse où des informations supplémentaires ont été sollicitées, le demandeur doit les envoyer dans les 120 jours (au lieu de 180 jours actuellement) à l'administration. De même, les délais de prolongation en matière de délivrance des informations supplémentaires sont également raccourcis. Ils seront dorénavant de 60 jours pour les établissements « IPPC » et de 30 jours pour les autres établissements (au lieu des actuels 90 jours dans les deux cas de figure).

La Chambre des Métiers approuve ces dispositions qui permettront de raccourcir la procédure d'autorisation d'environ trois mois pour un établissement de la classe 1.

### **Ad article 19 : Recevabilité des dossiers de demande**

Une procédure nouvelle permettra d'informer le requérant dans les quinze jours suivant la réception de la demande si le dossier est recevable. Les informations manquantes seront ainsi identifiées à un stade précoce de la procédure. La Chambre des Métiers salue l'introduction de cette nouvelle procédure.

Un risque d'incertitude juridique peut toutefois provenir du fait qu'à l'article 19 il a été formulé qu'une demande est manifestement incomplète si « notamment » certains documents font défaut. Le fait de maintenir le terme « notamment » entraîne que, dans la pratique, l'administration pourra se prévaloir d'autres éléments que ceux mentionnés à l'article 19 afin de décider si le dossier est recevable ou non.

En outre, il est prévu que la décision de refus de la part de l'administration quant à l'irrecevabilité du dossier ne soit que sommairement motivée au requérant. La Chambre des Métiers plaide pour que chaque décision de refus soit motivée à suffisance par l'administration afin que le requérant puisse en comprendre les raisons sans aucune autre difficulté et en tirer avantage lors de l'introduction d'une nouvelle demande.

### **Ad articles 30 et 31 : Renforcement du personnel de l'Administration de l'environnement et de l'Inspection du travail et des mines**

La Chambre des Métiers salue l'initiative du présent projet de loi, d'augmenter les ressources humaines d'une part de l'Administration de l'Environnement et d'autre part de l'Inspection du Travail et des Mines. Elle espère que l'augmentation des ressources puisse réduire au maximum la durée d'instruction moyenne des dossiers de demande d'autorisation.

## **2. Projet de règlement grand-ducal concernant la procédure particulière à suivre pour certains établissements classés**

En ce qui concerne le règlement grand-ducal concernant la procédure particulière à suivre pour certains établissements classés, la Chambre des Métiers approuve qu'une enquête publique particulière soit introduite afin de synchroniser dorénavant l'enquête « commodo-incommodo » avec la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se doit toutefois de remarquer que la loi modifiée du 16 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est également en train d'être réformée.

Une modification proposée porte notamment sur le délai inscrit à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal sous avis qui tient compte du délai inscrit à l'article 12 de la loi modifiée du 16 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Cet article 3 précise que dans les trente jours après l'approbation provisoire du plan d'aménagement particulier par le conseil communal, la demande d'autorisation

« commodo-incommodo » doit être déposée à la maison communale où le public peut en prendre connaissance.

La réforme projetée de la loi modifiée du 16 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain vise à réduire ce délai de trente jours à quinze jours.

De ce fait, la Chambre des Métiers demande de porter le délai du nouveau règlement grand-ducal concernant la procédure particulière à suivre pour certains établissements classés également à quinze jours.

La Chambre des Métiers considère les projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis comme une première étape dans le processus général de réforme de la législation sur les établissements classés. Elle s'attend à ce que les autorités envisagent à terme d'autres allègements substantiels, notamment dans le contexte de la mise en place d'une solution « guichet unique ».

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve des remarques formulées ci-dessus.

Luxembourg, le 20 juillet 2010

Pour la Chambre des Métiers

(s.) Paul ENSCH  
Directeur

(s.) Roland KUHN  
Président