

N° 8302²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relative aux établissements classés modifiant :

- 1° la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ;**
- 2° la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;**
- 3° la loi modifiée du 26 novembre 2008 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive ;**
- 4° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- 5° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;**
- 6° la loi du 27 août 2012 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ;**
- 7° la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles ;**
- 8° la loi du 19 décembre 2014 relative aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine ;**
- 9° la loi du 28 avril 2017 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ;**
- 10° le Code pénal**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(17.11.2023)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier la législation relative aux établissements classés, notamment en digitalisant et en modernisant la procédure d'instruction des demandes d'autorisation par les autorités administratives compétentes, dite procédure « Commodo/incommodo ». Toutefois, l'objectif de la législation n'est pas modifié : il s'agit de limiter les risques de pollutions en provenance des établissements, d'assurer la sécurité du public, du voisinage et du personnel et enfin d'assurer la santé, l'hygiène, la salubrité et l'ergonomie par rapport aux salariés sur leurs lieux de travail.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les objectifs généraux du Projet, le respect de l'environnement, la garantie de la sécurité du public et des salariés devant demeurer des conditions absolues à l'exercice de toute activité économique.
- Elle soutient la digitalisation de la procédure, qui va dans le sens d'une simplification et d'une meilleure efficacité administrative. Elle regrette que les auteurs du Projet n'aient pas été au bout de la démarche de simplification de la fonction « commodo / incommodo » et d'efficacité administrative en désignant une autorité unique chargée d'instruire toutes les demandes, et que d'autres opportunités n'aient pas été explorées, notamment la substitution de la procédure commodo par une simple notification doublée des prescriptions à respecter pour les TPE de certains secteurs déterminés.
- Elle demande un allongement de la période transitoire pendant laquelle la possibilité de soumettre une demande d'autorisation au format papier subsistera à un an, afin d'identifier et de corriger les faiblesses de la nouvelle procédure.
- La Chambre de Commerce regrette que le silence de l'administration à l'expiration du délai d'instruction ne vaille pas autorisation tacite.
- Elle déplore le fait que de nouvelles obligations viennent s'ajouter à celles qui pèsent déjà sur les exploitants d'établissements classés.
- Elle considère que les sanctions financières encourues sont particulièrement élevées, notamment pour les petites entreprises.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi que sous réserve de la prise en considération de ses observations.

*

CONTEXTE

Le Projet a pour objet d'abroger la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés¹, qui a été modifiée à plusieurs reprises par différents textes relatifs à l'eau, aux déchets, aux émissions industrielles ou encore aux sous-produits animaux. Ces modifications successives ont complexifié la lecture de la loi et le Projet opère une restructuration. Sur le fond, les grands objectifs de la législation sur les établissements classés restent les mêmes. Ils sont énoncés à l'article 1^{er} :

- Réaliser la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des établissements.
- Assurer la sécurité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, ainsi que la prévention incendie.
- Assurer la santé, l'hygiène, la salubrité et l'ergonomie par rapport aux salariés sur leur lieux de travail.

En revanche, le Projet apporte de profondes modifications de forme, notamment dans les procédures d'instruction dites « Commodo/incommodo » qui encadrent les autorisations dont bénéficient les établissements classés. La principale évolution prévue par le Projet est la mise en place d'une procédure digitalisée. Cette modernisation figurait d'ailleurs dans l'accord de coalition 2018-2023, qui prévoyait « *la mise en phase [de la loi] avec des impératifs en matière de numérisation* ».

Si les autorités compétentes pour instruire les demandes et délivrer les autorisations ne changent pas², le Projet modifie profondément la procédure qui devient 100% électronique. Tous les échanges postaux seront ainsi supprimés, les différentes demandes devant être introduites de façon dématérialisée via MyGuichet. Un suivi en ligne de la procédure sera mis en place, permettant à chaque requérant de connaître précisément l'état d'avancement de sa demande.

¹ La nomenclature des établissements classés est déterminée par règlement grand-ducal.

² Le ministre ayant l'environnement dans ses attributions pour les établissements de classe 1B et 3B, le ministre ayant le travail dans ses attributions pour les établissements de classes 1A et 3A, les deux ministres dans le cadre de leurs compétences respectives pour les établissements de classes 1 et 3, le bourgmestre de la commune concerné pour les établissements de classe 2.

Par ailleurs, pour les demandes d'autorisation nécessitant une enquête publique (établissements de classes 1, 1A, 1B et 2), il est prévu de diligenter cette enquête de manière exclusivement digitale, via le portail national des enquêtes publiques ; portail qui sera accessible au grand public 24 heures sur 24 pendant la durée de l'enquête.

Selon l'exposé des motifs, les outils informatiques indispensables à l'exécution du Projet sont déjà développés et même « presque finalisés ».

Le Projet apporte d'autres modifications à la réglementation en matière d'établissements classés, dont les principales sont les suivantes :

- Des obligations directes que l'exploitant devra respecter en cas d'incident ou d'accident susceptible d'affecter l'environnement (obligation de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour limiter les conséquences environnementales et prévenir d'éventuels autres incidents, obligation d'informer l'Administration de l'environnement).
- Des obligations directes que l'exploitant devra respecter en cas d'incident ou d'accident susceptible d'affecter la sécurité du public, du voisinage, du personnel ou la santé des salariés sur leur lieu de travail (obligation de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour limiter les conséquences et prévenir d'éventuels autres incidents, obligation d'informer l'Inspection du travail et des mines, l'ITM).
- L'obligation de communiquer à l'administration compétente tout changement d'exploitant.
- L'obligation de communiquer à l'administration compétente toute cessation d'activité, mais aussi de mettre en sécurité le site concerné, ainsi que de mettre en œuvre des mesures garantissant une protection de l'environnement.

Le régime des mesures et sanctions est également revu. Il est prévu que l'autorité administrative sera en droit d'infliger une amende administrative allant de 1.000 euros à 100.000 euros à l'exploitant d'un établissement en cas de non-respect des délais prévus pour la mise en conformité des installations ou en cas de non-respect des décisions de suspension ou de mise à l'arrêt des installations.

Concernant le volet pénal, des sanctions allant de huit jours à trois ans d'emprisonnement et de 251 euros à 500.000 euros d'amende sont prévues pour les auteurs d'infractions à la loi.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce ne peut que soutenir les objectifs de la loi, le respect de l'environnement, la garantie de la sécurité du public et des salariés devant demeurer des conditions absolues à l'exercice de toute activité économique.

La Chambre de Commerce tient à souligner l'importance de la fluidité, de la rapidité et de la prévisibilité de la procédure « commodo/incommodo » pour la compétitivité et l'attractivité du pays. Ces dernières années, le Luxembourg a manqué l'implantation de projets industriels majeurs en raison notamment de procédures jugées trop complexes et dissuasives. Une procédure commodo efficace permet de stimuler l'investissement, d'encourager l'innovation et l'entrepreneuriat, d'améliorer l'image du Luxembourg en tant que destination d'affaires et donc, *in fine*, de créer des emplois et de la prospérité.

Tout l'enjeu d'un tel texte est donc de trouver le meilleur compromis possible entre la nécessaire prévention des risques et la préservation de l'attractivité et de la compétitivité du pays. En ce sens, la Chambre de Commerce a plusieurs observations à formuler.

Concernant la volonté de simplification et d'efficacité administrative

La Chambre de Commerce salue la volonté générale de simplifier un texte qui avait fait l'objet de nombreuses modifications successives et manquant de lisibilité.

La volonté de digitaliser la procédure de demande d'autorisation, dans un souci de simplification administrative, est évidemment à saluer. En effet, la complexité administrative constitue aujourd'hui un des principaux points faibles du pays en matière de compétitivité et d'attractivité, notamment pour l'implantation de projets industriels. Il y aura dans ce contexte à s'assurer que les processus mis en

place soient facilement accessibles, ergonomiques et aisés à remplir. La digitalisation n'est qu'un des facteurs dont il convient de tenir compte dans le cadre d'une simplification administrative accrue. Dans l'édition du Baromètre de l'Economie consacré à l'attractivité³, 9% des sondés ont par ailleurs estimé que les délais administratifs d'instruction des projets industriels constituent le principal frein aux implantations industrielles au Luxembourg. En outre, dans cette même enquête, la « simplification administrative » est perçue comme la mesure la plus efficace pour stimuler la création et la reprise d'entreprises au Luxembourg.

La Chambre de Commerce note également avec satisfaction qu'au-delà de la simplification, c'est aussi l'efficacité administrative qui est recherchée par ce Projet. En effet, la procédure mise en place dispense les administrations en charge de délivrer les autorisations d'un certain nombre de tâches liées au traitement et à l'archivage « papier » des dossiers.

Elle salue également le souci de transparence qui semble avoir guidé les rédacteurs du Projet pour les dispositions relatives à l'information du demandeur et du public en phase d'enquête publique. En effet, les éléments de l'enquête seront désormais accessibles à tous facilement et à toute heure. Elle note que des dispositions ont été prises pour préserver les éventuels secrets industriels que pourraient contenir certaines demandes d'autorisation. Elle invite toutefois les auteurs à apporter des précisions sur les protocoles mis en place en pratique dans les administrations afin que celles-ci ne divulguent pas les secrets liés à des procédés de fabrication novateurs, à des éléments de chaînes de production brevetés, etc.

La suppression de l'obligation de publication d'une enquête publique dans quatre journaux quotidiens constitue une bonne nouvelle pour les entreprises qui formulent des demandes d'autorisation soumises à enquêtes publiques, ces publications constituant un facteur coût souvent important.

Si elle est globalement à applaudir, la transition rapide et généralisée vers la procédure numérisée est susceptible de poser des problèmes à certaines entreprises, pour des procédures complexes. La Chambre de Commerce est d'avis qu'avant de généraliser la digitalisation de la procédure, il convient de définir une approche commune avec tous les acteurs et de travailler à la prise en main de l'outil pour différents types d'acteurs et besoins. Ainsi, le délai transitoire de trois mois après l'entrée en vigueur de la loi, pendant lequel les demandes d'autorisation pourront encore être introduites au format papier, semble insuffisant pour permettre à tous les acteurs de prendre en main ce nouvel outil et de réorganiser leurs procédures en conséquence. Il semble également insuffisant pour identifier et corriger les faiblesses du nouveau système. **La Chambre de Commerce propose donc d'allonger ce délai à un an.**

Par ailleurs, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs du Projet ne soient pas allés au bout de la démarche de simplification de la fonction « commodo » et d'efficacité administrative en désignant une autorité unique chargée d'instruire toutes les demandes, quelle que soit la classe de l'établissement, celle-ci pouvant toujours s'appuyer sur les compétences des différents ministères. En effet, la complexité réside actuellement dans la multitude de combinaisons des points de nomenclature possibles. Par exemple, une petite entreprise dans la restauration peut être concernée par 3 ou 4 points différents (voire plus, selon le cas) qui font appel à différentes classes et donc autorités.

Par ailleurs, une autre opportunité de simplification administrative aurait pu être explorée. Il aurait été intéressant d'alléger le poids pesant sur les très petites entreprises (TPE) de certains secteurs déterminés (comme la restauration) en remplaçant l'autorisation commodo par une simple notification doublée des prescriptions à respecter, qui seraient établies via un règlement grand-ducal, par exemple.

Concernant les délais

La digitalisation de la procédure élimine complètement les délais postaux, ce qui est à saluer.

La Chambre de Commerce soutient l'harmonisation des délais d'instruction, ce qui permettra l'application du principe « premier arrivé-premier servi », alors que d'autres logiques de priorisation pouvaient intervenir auparavant.

En revanche, elle note que l'harmonisation des délais d'instruction aboutit dans certains cas à l'allongement de la durée de l'instruction, notamment pour les demandes de classe 3, ce qui semble contraire à l'intention initiale des auteurs.

³ Premier semestre 2023

Enfin, la Chambre de Commerce regrette fortement que le silence des administrations compétentes à l'expiration du délai d'instruction ne vaille pas autorisation tacite.

Concernant la procédure

La Chambre de Commerce salue l'ajout d'annexes qui apportent des clarifications bienvenues au Projet, notamment la liste des pièces à produire pour chaque type d'autorisation. Toutefois, des informations concernant le type d'études requises sont manquantes. Elle invite par ailleurs les administrations concernées à veiller à ce que toutes les pièces à produire puissent, dans un souci de digitalisation accrue, faire l'objet d'une télétransmission, mêmes les plus volumineuses, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Les dispositions du Projet concernant la cessation d'activité vont également dans le bon sens. La déclaration sera à faire dans les 30 jours à compter de la cessation effective alors qu'en l'état actuel de la législation, la cessation d'activité est à déclarer en amont. La rédaction d'un arrêté ministériel par les autorités n'est plus systématique. Il ne sera rédigé qu'en cas de conditions supplémentaires nécessaires.

En revanche, la Chambre de Commerce regrette qu'au motif de la digitalisation de la procédure, en cas de pièces manquantes dans le dossier, la possibilité d'être entendu par les administrations pour clarifier les éléments manquants ait été supprimée. La Chambre de Commerce considère que la digitalisation des procédures ne doit pas être synonyme de déshumanisation des relations administration/administrés et que les administrations doivent rester à la disposition des administrés pour répondre à des interrogations éventuelles de vive voix. Elle demande par conséquent que des créneaux horaires soient maintenus afin que les administrés puissent contacter l'administration en cas de besoin.

Concernant les obligations faites aux exploitants d'établissements classés

La Chambre de Commerce tient à relever que le présent Projet prévoit de nouvelles obligations pour les exploitants. Celles-ci viennent s'ajouter aux nombreuses obligations et démarches qui leur incombent déjà, accentuant encore davantage le risque juridique qui pèse sur ces entrepreneurs, avec le cas échéant des sanctions élevées à la clé.

Concernant le régime des sanctions

La Chambre de Commerce estime que les amendes administratives et pénales encourues peuvent être potentiellement très élevées, puisque celles-ci peuvent aller de 1.000 à 100.000 euros pour les amendes administratives et de 251 à 500.000 euros pour les sanctions pénales. Ces montants potentiels peuvent mettre en péril les plus petites entreprises. D'autant qu'il peut exister des circonstances économiques et juridiques qui peuvent retarder la mise en conformité des installations. En effet, les travaux de mise en conformité représentent des sommes qui peuvent être hors d'atteinte pour les plus petites entreprises. Par ailleurs, pour certaines entreprises, la réalisation de travaux de mise en conformité ne peut se faire sans l'accord du propriétaire du local ou du bâtiment. A ce titre, la Chambre de Commerce invite les auteurs à prévoir des modalités d'accompagnement à destination des entreprises les plus fragiles afin de ne pas entraver le dynamisme entrepreneurial.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'en vertu du principe de légalité des peines inscrit à l'article 19 de la Constitution, qui a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination, il est nécessaire de définir les infractions et les peines encourues en des termes suffisamment clairs. A ce titre, plutôt que de prévoir une échelle de sanctions très large et imprécise, il serait opportun de définir précisément la sanction applicable à chaque infraction mentionnée aux articles 33 et 34.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 11

Le paragraphe 7, alinéa 3 de l'article 11, prévoit que : « Un règlement grand-ducal PEUT préciser le statut et les missions de cette ou de ces personnes ». Ce genre de formulation n'est pas assez explicite et ne garantit pas au lecteur l'existence d'un règlement grand-ducal. Cette observation est également valable pour l'article 12, paragraphe 7, alinéa 5.

Concernant l'article 18

Au paragraphe 6, il est indiqué que « l'autorité compétente prend une décision dans un délai de quarante-cinq jours à compter du jour du constat, par toutes les administrations compétentes, que le dossier est complet ». Pour clarifier ce point et apporter une sécurité juridique aux différents parties, la Chambre de Commerce propose cette rédaction : « L'autorité compétente prend une décision dans un délai de quarante-cinq jours à compter du jour **où le requérant a été informé de la complétude de son dossier** ».

Au paragraphe 7, il convient d'ajouter le mot en caractère gras à la rédaction : « Il en est **de** même pour... »

Au paragraphe 8, il est indiqué que « les délais indiqués aux paragraphes 1^{er}, 4, alinéa 3 et 6 ne sont pas applicables si les règlements ou précisions pris en application de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient des délais plus contraignants. » Dans la mesure où les traités européens priment sur les lois nationales, cette disposition est superfétatoire.

Concernant les articles 36 et 37

L'article 37 prévoit des dispositions qui renvoient directement à celles de l'article 36. Il ne peut pas se lire ni se comprendre de façon isolée dans sa rédaction actuelle. Pour des raisons de cohérence et une meilleure lisibilité du texte, la Chambre de Commerce propose de regrouper les deux articles dans un article 36 unique.

*

FICHE FINANCIERE

La fiche financière ne prévoit pas d'impact sur le budget de l'Etat. La Chambre de Commerce peut s'en étonner puisque même si les outils et plateformes informatiques nécessaires à la mise en place de la loi sont en bonne voie ou déjà en place, il semble qu'ils ne soient pas tous totalement finalisés d'après l'exposé des motifs.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'étonne que les gains de productivité des administrations en charge de l'instruction des demandes, générés par la digitalisation de la procédure, ne soient pas évalués.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses observations.

