

N° 8302⁴

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 DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(5.2.2024)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de l'avoir sollicité par courrier du 2 août 2023 au sujet du projet de loi n°8302 susmentionné.

Le projet de loi sous revue vise à remplacer la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés dans son ensemble. Le texte maintient cependant la plupart des principes de la loi actuellement en vigueur, tout en la modernisant en vue de l'adapter aux enjeux d'aujourd'hui ainsi qu'à simplifier et digitaliser les procédures. A cette fin, il prévoit le développement d'un nouvel outil informatique centralisé à l'usage des autorités compétentes afin de gérer toutes les démarches prévues par ce projet.

Sous réserve des remarques et questions reprises dans le présent avis, le SYVICOL est favorable au projet de loi n°8302. Il ne peut que saluer les objectifs visés, notamment la digitalisation des procédures, que ce soit pour le dépôt des dossiers ou pour réaliser les enquêtes publiques ainsi que la suppression de l'obligation de conserver une copie de toutes les autorisations. Le SYVICOL se félicite également

du fait que les pouvoirs du bourgmestre en tant qu'autorité compétente seront maintenus par rapport à la loi actuellement en vigueur.

Plus spécifiquement, le SYVICOL remercie le ministère compétent de l'avoir associé en tant qu'organe représentant les communes au projet d'élaboration de l'outil « BO-Commodo » par le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat (CTIE) aux côtés des deux autres autorités compétentes, à savoir l'Administration de l'Environnement (AEV) et l'Inspection du Travail et des Mines (ITM). Le SYVICOL a pu tester l'outil avec l'appui de quelques agents communaux qui ont pu exposer leur point de vue tout au long du processus de développement. Le SYVICOL remercie tout particulièrement le CTIE qui s'est montré très réactif aux suggestions des communes pour adapter l'outil en question à leurs besoins spécifiques.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

- Le SYVICOL ne comprend pas pourquoi la sécurité des salariés est exclue des autorisations du bourgmestre, alors qu'il est compétent pour « assurer la sécurité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements ... » (article 12).
- Il regrette que la révision des conditions d'aménagement et d'exploitation des décisions délivrées ne soit pas prévue pour le bourgmestre (articles 13 et 14).
- Le SYVICOL est favorable aux articles 17 et 18 relatifs à la digitalisation et à l'harmonisation des délais des procédures. Toutefois, il demande des éclaircissements sur ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes « sont instruites de manière prioritaire » pour les demandes prévues au paragraphe 7 de l'article 18 afin d'apporter des garanties aux administrés.
- Il demande que le délai de 20 jours pour rendre l'avis du collège des bourgmestre et échevins relatif aux enquêtes publiques soit maintenu, car un délai de 7 jours est insuffisant (article 19).
- Le SYVICOL se pose plusieurs questions sur la mise en pratique de l'obligation de publication imposée aux communes car le texte n'est pas suffisamment clair pour leur permettre de remplir correctement cette obligation (article 29).
- Le SYVICOL se félicite du maintien des pouvoirs du bourgmestre concernant les autorisations de la classe 2 et de la création du pouvoir d'infliger des amendes administratives en cas d'infractions constatées. Cependant, il souhaite diminuer les maxima des amendes administratives pour les établissements de la classe 2 et regrette que le produit des amendes infligées par le bourgmestre ne revienne pas aux communes (article 33).
- Le SYVICOL réitère sa demande de créer un guichet unique où les demandeurs pourraient introduire un dossier unique pour les établissements soumis à plusieurs autorisations sur un site centralisé sans être obligés d'effectuer des démarches auprès des différentes administrations séparément (article 42).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 12

Selon le paragraphe 1^{er} de l'article 12, le bourgmestre fixe les conditions d'aménagement et d'exploitation jugées nécessaires pour assurer les objectifs visés à l'article 1^{er}, point 2^o, à l'exception de la sécurité des salariés. Le SYVICOL se demande pourquoi l'article 12 exclut la sécurité des salariés des objectifs visés alors que le point 2^o de l'article 1^{er} fait allusion à la sécurité du personnel.

Est-ce que les auteurs ont voulu exclure la sécurité de tout le personnel de la décision du bourgmestre ? Il faudrait alors remplacer « sécurité des salariés » par « sécurité du personnel » au paragraphe 1^{er}. Dans ce cas, le SYVICOL se demande cependant qui serait responsable d'assurer la sécurité du personnel au moment de l'autorisation de l'établissement, étant donné qu'aucune autre autorité n'intervient à ce niveau.

Dans le cas où les auteurs entendent effectivement exclure uniquement les salariés de la compétence du bourgmestre, ceci créerait une distinction entre les différents statuts du personnel et risquerait de constituer un problème d'égalité devant la loi.

De plus, dans la pratique, il est impossible au niveau des prescriptions de sécurité de faire une distinction entre les salariés et les autres membres du personnel, voire même entre les salariés ou autres agents et le public.

Le SYVICOL demande donc que le texte soit clarifié de façon à résoudre les incertitudes ci-dessus afin de garantir une meilleure sécurité juridique aux communes.

Articles 13 et 14

Puisqu'il est important de réviser et d'actualiser les autorisations délivrées, les articles 13 et 14 énumèrent les cas dans lesquels les autorités compétentes concernées peuvent ou doivent les réexaminer.

Le SYVICOL se demande pourquoi le texte permet la révision des conditions d'aménagement et d'exploitation des décisions délivrées au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions (article 13) et au ministre ayant le Travail dans ses attributions (article 14) mais non pas au bourgmestre. Il est d'avis que lorsque les meilleures techniques disponibles évoluent, le bourgmestre devrait également pouvoir réexaminer et actualiser les conditions d'aménagement et d'exploitation, sachant que selon l'article 12, paragraphe 1^{er}, du projet de loi susmentionné, les décisions du bourgmestre doivent prendre en compte les meilleures techniques disponibles en matière de protection de personnes et celles jugées nécessaires pour la protection de l'environnement... ».

Article 17

L'article 17 prévoit que toutes les démarches administratives doivent être introduites par voie numérique. Par conséquent, les envois postaux en multiples exemplaires ne seront plus acceptés.

Le SYVICOL répète qu'il salue la digitalisation de toutes les procédures, qui constitue une innovation par rapport à la loi dite commodo-incommodo de 1999. Il ne peut qu'être favorable à tous les avantages introduits par la digitalisation des procédures.

Néanmoins, il donne à considérer que, dans certaines communes, il existe encore de petits exploitants qui ne disposent pas des équipements technologiques ni des compétences informatiques nécessaires pour effectuer eux-mêmes les démarches par voie numérique. Afin d'éviter de voir ces établissements disparaître, le SYVICOL recommande aux communes d'aider les exploitants en difficulté, sur demande exceptionnelle, dans leur transition vers le numérique lorsqu'ils souhaitent introduire une démarche pour un établissement de classe 2.

Article 18

Par rapport à la loi sur les établissements classés en vigueur, l'article 18 prévoit une harmonisation des délais d'instruction et de décision pour tous les types de demandes administratives. Le SYVICOL ne peut que se féliciter de cette harmonisation qui constitue une simplification administrative pour les communes.

Cependant, il estime que le paragraphe 7 de l'article susmentionné est trop vague, car il se limite à disposer que les demandes d'autorisation y visées doivent être « instruites de manière prioritaire ». Comme déjà mentionné dans son avis du 23 octobre 2023 concernant le projet de loi n°8284¹, le SYVICOL souhaite que ce paragraphe soit complété de façon à préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par l'instruction prioritaire souhaitée et, si possible, d'indiquer des délais bien précis pour non seulement augmenter la sécurité juridique de la disposition en question, mais également pour donner une ligne directrice claire aux autorités compétentes, ainsi que pour donner aux administrés des garanties sur l'avancement des dossiers.

¹ Projet de loi n°8284 relative à l'accélération de procédures administratives relatives à la mise en œuvre et la fabrication de technologies d'énergies renouvelables, de technologies de transport, de distribution et de stockage de l'électricité, de l'hydrogène (et de ses dérivés renouvelables), de la chaleur et du froid, de pompes à chaleur, de technologies de production de l'hydrogène renouvelable incluant les électrolyseurs, de technologies de consommation de l'hydrogène renouvelable et de ses dérivés renouvelables incluant les piles à combustible, à des projets de construction ou de rénovation de logements et à des projets de tramways et de voies ferroviaires et modifiant : 1° loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés; 2° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; 3° loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 4° la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement

Article 19

L'article 19 soumet à une enquête publique les dossiers complets relatifs aux établissements des classes 1, 1A, 1B et 2.

Conformément au paragraphe 2 de l'article susmentionné, l'enquête publique se déroule exclusivement sur le portail national des enquêtes publiques. Par conséquent, le collège des bourgmestre et échevins ne doit prendre en compte que les observations écrites déposées via le portail et n'a plus besoin de procéder à une enquête commodo-incommodo au cours de laquelle sont entendues toutes les personnes intéressées qui se présentent physiquement. Le SYVICOL est favorable à l'abolition de cette « enquête présentielle ».

Selon l'article 12 de loi dite commodo-incommodo de 1999, le collège des bourgmestre et échevins dispose d'un délai de 20 jours après l'expiration du délai d'affichage, qui est de 15 jours, pour soumettre son avis en double exemplaire à l'administration compétente pour les établissements des classes 1, 1A et 1B. Or, le paragraphe 4 de l'article 19 du projet de loi n°8302 réduit le délai de dépôt de cet avis, sur le portail national des enquêtes publiques, de 20 jours à 7 jours à l'issue du délai de 15 jours d'enquête publique. Le SYVICOL s'oppose à ce changement et demande que le délai de 20 jours soit maintenu pour l'avis du collège des bourgmestre et échevins. Un délai de 7 jours semble insuffisant pour permettre au collège des bourgmestre et échevins d'analyser les observations du public et de rédiger un avis, sachant également que, dans beaucoup de communes, le collège se réunit dans un rythme hebdomadaire.

Article 29

L'article en question impose aux communes une obligation de publication dans trois cas de figure précis afin d'informer le public, à savoir lorsqu'une démarche visée à l'article 21, paragraphe 1^{er}, est publiée, lorsqu'une enquête publique a démarré et lorsqu'une décision a été prise et qu'elle peut être consultée sur le portail national des enquêtes publiques.

Le SYVICOL estime que le texte n'est pas suffisamment clair car il ne donne pas les précisions nécessaires pour permettre aux communes de remplir correctement et uniformément cette obligation. Dans ce contexte le SYVICOL se pose plusieurs questions. Est-ce qu'une publication sur le site internet de la commune est suffisante ? La commune pourrait-elle, par exemple, concernant l'obligation d'information sur les enquêtes publiques, simplement publier, sur son site, un lien dirigeant le citoyen directement vers l'enquête publique concernée sur le portail ? Pendant combien de temps les démarches visées à l'article 29 doivent-elles être publiées par la commune ?

Pour éviter ces incertitudes, le SYVICOL demande que l'article en question soit précisé de manière à garantir une meilleure sécurité juridique aux communes. Concrètement, il propose de limiter l'obligation d'information incombant aux communes à une publication sur leur site internet. Une commune souhaitant aller au-delà de cette publication digitale obligatoire pourrait le faire volontairement, par exemple par un affichage à la mairie ou sur place.

Subsidiairement, il préconise la suppression de cette obligation afin qu'elle ne constitue pas une source d'insécurité juridique pour les communes.

Finalement, par rapport à la loi actuellement en vigueur, le SYVICOL salue la suppression de l'obligation pour les communes de faire insérer les publications dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg.

Article 33

L'article 33 permet aux autorités compétentes de prendre différentes mesures et d'imposer des amendes administratives pouvant aller de 1 000 euros à 100 000 euros dans les cas où un établissement classé ne serait pas conforme aux dispositions du présent projet de loi et aux décisions prises dans le cadre de son exécution.

Le SYVICOL soutient le fait que cet article ne distingue pas entre le bourgmestre et les deux autres autorités compétentes.

Cependant, afin de garantir une certaine cohérence au niveau des montants des amendes administratives et d'éviter des divergences disproportionnées entre les sanctions infligées dans différentes communes pour des infractions similaires, il propose de limiter les maxima des amendes administratives en fonction de la classe d'établissement en question. En effet, si le montant de 100 000 euros peut paraître adéquat pour certaines infractions concernant des établissements de la classe 1, il semble exagéré en matière d'établissements de la classe 2. En effet, les infractions constatées au niveau des

établissements de la classe 2, aussi bien que les risques causés par ces dernières, sont souvent moins graves que celles constatées au niveau des établissements des autres classes.

Aux yeux du SYVICOL, pour la classe 2, un maximum de 15 000 ou 20 000 euros serait plus approprié, tout en laissant la flexibilité nécessaire pour tenir compte de la gravité de l'infraction.

Par ailleurs, vu le risque de recours en justice contre des mesures et sanctions décidées par le bourgmestre et les coûts y associés, le SYVICOL est d'avis que le produit des amendes infligées par le bourgmestre devrait revenir à la commune, plutôt qu'à l'Etat. Il est conscient que, dans ce cas, le recouvrement des amendes administratives ne relèverait plus de la responsabilité de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA mais serait évidemment à la charge de la commune.

Article 34

L'article 34 prévoit des sanctions pénales, allant de huit jours à trois ans d'emprisonnement et une amende de 251 euros à 500 000 euros, selon la gravité des infractions.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées à l'article 33, notamment parce que les infractions constatées au niveau des établissements de la classe 2 sont souvent moins graves, le SYVICOL propose également de limiter les maxima des sanctions pénales pour la classe 2.

Article 42

L'article 42 abroge le paragraphe 4 de l'article 24 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau qui permet au demandeur d'envoyer sa demande d'autorisation uniquement à l'Administration de l'Environnement lorsqu'elle concerne un établissement entrant dans le champ d'application des deux lois, à savoir la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Cela évite au demandeur d'avoir à effectuer deux démarches parallèles.

Dans le commentaire de l'article 42 du projet de loi susmentionné, cette abrogation est justifiée par l'inefficacité de cette démarche unique qui n'aurait pas abouti à une simplification administrative dû au fait que les deux procédures seraient trop distinctes.

Le SYVICOL est d'avis que la simple suppression du paragraphe évoqué n'est pas la bonne approche. De plus, elle serait contraire à l'accord de coalition, qui prône le principe du « once only » et la simplification administrative à tous les niveaux. Par ailleurs, dorénavant, tous les dossiers seront traités électroniquement, il devrait donc être plus simple de les rediriger vers les administrations concernées.

Dès lors, le SYVICOL réitère sa demande de créer un guichet unique électronique où les futurs exploitants pourraient déposer une demande unique pour toutes les démarches nécessaires. Le site « Guide Urbanisme »², pourrait servir de fondement à une telle plateforme. L'idée étant que les particuliers ou professionnels puissent indiquer une adresse ou sélectionner une parcelle sur une carte interactive, choisir ensuite le type d'établissement projeté et introduire directement les demandes d'autorisation nécessaires en fonction de l'emplacement et de l'objet.

Article 50

Selon le paragraphe 4 du présent article, les démarches administratives « peuvent être introduites sous format papier pendant une durée de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ». Le SYVICOL s'interroge si ce délai de transition est nécessaire puisque, d'après l'article 51, la présente loi n'entrera en vigueur que trois mois à la suite de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Pour des raisons de simplification administrative, il est dans l'intérêt des communes d'éviter une période transitoire pendant laquelle les dossiers doivent être acceptés aussi bien sous forme électronique que sur papier.

Si le législateur estime donc que la période située entre la publication de la loi et son entrée en vigueur est insuffisante, le SYVICOL s'exprime pour une prolongation de celle-ci, plutôt que pour une phase transitoire pendant laquelle le demandeur a le choix du support de sa démarche.

Dans ce cas, le paragraphe 4 serait à supprimer.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 5 février 2024

² <https://www.guide-urbanisme.lu/>

