

N° 6171¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (28.7.2010)	1
2) Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de règlement grand-ducal concernant la procédure particulière à suivre pour certains établissements classés (28.7.2010)	10

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(28.7.2010)

La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (ci-après „la Loi“) a ses racines dans une circulaire ministérielle de 1813 traitant des informations de commodo et incommodo. Cette circulaire voulait que le commissaire se rende successivement chez les voisins et qu'il entende l'un après l'autre lorsqu'il s'agit d'une information à raison d'une fabrique ou d'un établissement à créer dans une commune. L'arrêté royal grand-ducal du 17 juin 1872 comporte toute une série de dispositions qui ont été reprises par les textes législatifs postérieurs jusqu'à nos jours, dont notamment celles relatives à la division des établissements en trois différentes classes ainsi qu'à la procédure d'enquête publique auprès des communes.

Ce n'est que la loi du 16 avril 1979 relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes qui a réformé la législation de 1872 pour être remplacée par la loi du 9 mai 1990, et finalement par la loi du 10 juin 1999. Les principaux objectifs de la loi de 1999 sont les suivants:

- prévenir et réduire la pollution de l'environnement humain et naturel en général,
- renforcer la compétence technologique des entreprises en vue d'améliorer leur compétitivité,
- réduire la lourdeur administrative dans le cadre du traitement des dossiers,
- établir un climat de sécurité juridique en confinant le pouvoir discrétionnaire de l'Administration dans un cadre transparent,
- affirmer la responsabilité de l'Administration au niveau de la prévention et du contrôle dans le cadre de l'intérêt général tout en introduisant des possibilités nouvelles de recours,
- affermir le droit de recours des associations écologiques agréées,
- incorporer un mécanisme de suivi de l'application de la loi en vue d'en améliorer le fonctionnement.

Le projet de loi sous avis ne vise pas à proposer un nouveau texte de loi intégral. Il se borne à amender et à modifier ponctuellement la loi telle qu'elle est actuellement en vigueur. La structure

actuelle de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est maintenue alors que les amendements et modifications proposées concernent principalement la procédure d'autorisation.

*

RESUME

Le projet de loi sous avis comporte trois chapitres. Le premier est consacré à la simplification des procédures, le deuxième à l'accélération des procédures et le troisième aux dispositions transitoires.

En ce qui concerne le 1er chapitre, les régimes des établissements comportant plusieurs installations relevant de classes différentes et de la preuve du caractère autorisable d'un établissement classé sont simplifiés. Il est entre autres précisé que des informations supplémentaires ne pourront être sollicitées par les administrations qu'une seule fois, ceci en vue d'accélérer le traitement des dossiers.

Si la Chambre de Commerce salue évidemment toute initiative visant à simplifier et accélérer les procédures administratives existantes, elle tend cependant à croire que la plupart des simplifications proposées jouent plutôt en faveur des administrations sans réel avantage pour les entreprises.

En ce qui concerne le 2ème chapitre, il est proposé d'introduire et de réduire certains délais d'instruction.

La Chambre de Commerce salue la réduction des délais prévue. Elle déplore cependant que le projet de loi sous avis ne réduise que 5 délais et ne prévoit pas une révision de tous les délais tout au long des différentes procédures. En plus elle regrette que les efforts nécessaires pour réduire les délais incombent en grande partie aux entreprises et non aux administrations compétentes.

Le projet de loi sous avis propose également d'introduire une procédure nouvelle, celle de la recevabilité d'un dossier de demande d'autorisation. Elle permettra d'écarter dès le début de la procédure les dossiers „manifestement incomplets“. Or, la formulation de cette modification est telle que le pouvoir discrétionnaire des administrations reste important. La Chambre de Commerce propose dès lors de reformuler ces dispositions.

Le projet de loi sous avis propose encore de modifier la Loi en ce sens que dorénavant l'administration compétente ne pourra demander qu'une seule fois des informations supplémentaires.

A part la réduction de quelques délais, la procédure d'autorisation des établissements classés n'est donc que légèrement modifiée. Dorénavant l'administration compétente doit décider dans les quinze jours suivant l'avis de réception relatif à la demande si cette dernière est recevable. Un dossier irrecevable est immédiatement retourné par l'administration compétente au demandeur et ce sans autres suites. Un dossier est irrecevable lorsqu'il est „manifestement incomplet“. Le principe selon lequel le „silence vaut accord“ est introduit ici. Si l'administration ne prend aucune décision sur la recevabilité d'un dossier endéans le délai de quinze jours, ce dernier est de jure recevable. Un dossier recevable n'est cependant pas nécessairement complet. Si le dossier est recevable mais incomplet, l'administration sollicitera des informations supplémentaires, mais dorénavant qu'une seule fois. La procédure de la recevabilité n'introduit pas un délai supplémentaire. La recevabilité d'un dossier est examinée durant le délai endéans lequel les administrations auront à se prononcer sur le caractère complet d'un dossier.

De manière générale, la Chambre de Commerce estime que les auteurs du projet de loi sous avis auraient pu et auraient dû aller plus loin dans leurs efforts de simplification, efforts d'autant plus nécessaires dans une situation économique encore toujours difficile. Elle estime notamment que les auteurs du projet de loi sous avis auraient dû dans un premier temps analyser l'ensemble des autorisations existantes pour ne retenir que celles vraiment nécessaires et dans un deuxième temps introduire pour celles-ci le principe de l'autorisation tacite, conformément au vœu de la directive 2006/13/CE du Parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après „la Directive“).

Si le projet de loi sous avis propose des amendements et modifications ayant pour but de simplifier et d'accélérer les procédures d'autorisation des établissements classés en faveur des entreprises, il en propose d'autres qui ont comme conséquence d'alourdir les charges incombant aux entreprises en raccourcissant les délais dont disposent les entreprises pour compléter leurs dossiers. Les dispositions positives et négatives en termes de simplification administrative en faveur des entreprises, du projet de loi sous avis, se neutralisent donc en fin de compte.

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	0

Légende

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis est structuré autour de trois grands chapitres, à savoir:

- 1) Simplifications procédurales
- 2) Accélération des procédures
- 3) Dispositions transitoires

Les auteurs du projet de loi sous avis soulignent dans l'exposé des motifs que le projet en question „s'inscrit dans le cadre du dossier „simplification administrative“ qui constitue une priorité absolue pour le Gouvernement actuel“. Ils précisent „qu'il a pour objet de simplifier et d'accélérer la procédure d'autorisation dite „commodo-incommodo““.

La Chambre de Commerce salue le fait que les amendements et modifications proposées ont pour but de simplifier et d'accélérer les procédures d'autorisation des établissements classés. Mais elle estime que les auteurs du projet de loi sous avis auraient pu et auraient dû aller plus loin dans leurs efforts de simplification, efforts d'autant plus nécessaires dans une situation économique encore toujours difficile.

Les auteurs du projet de loi sous avis expliquent dans l'exposé des motifs que les autorisations d'exploitation sont conditionnelles et que le régime d'autorisation instauré par la loi de 1999 est justifié pour des raisons impérieuses d'intérêt général. Ils continuent à dire que la règle de l'autorisation tacite, expressément prévue par la Directive, ne peut jouer en matière d'établissements classés, ni lorsqu'il s'agit d'autoriser l'exploitation d'une activité de service tombant sous le champ d'application de la directive précitée, ni lorsqu'il s'agit d'autoriser l'exploitation d'une autre activité.

La Chambre de Commerce renvoie dans ce contexte à ses remarques déjà exprimées à l'occasion de son avis du 4 mars 2010 dans le cadre du projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur.

La Chambre de Commerce tient à ce stade à rappeler la logique de la Directive, qui impose de procéder à un examen des procédures d'autorisation existantes en deux étapes:

- l'une portant sur la justification de l'autorisation;
- et l'autre portant sur les conditions d'octroi, les délais et l'application ou non de l'autorisation tacite.

En effet, le paragraphe 1er de l'article 9 de la Directive dispose que:

„Les Etats membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies:

- a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général;
- c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.“

Le paragraphe 4 de l'article 13 de la Directive dispose quant à lui:

„En l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, conformément au paragraphe 3, l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie.“

Ces dispositions affichent sans équivoque possible qu'un des objectifs majeurs de la Directive consiste à supprimer les régimes d'autorisation, les procédures et les formalités qui en raison de leur lourdeur, font obstacle à la liberté d'établissement et à la création de nouvelles entreprises. Les auteurs de la Directive confirment dans le considérant (43) „qu'une des difficultés fondamentales rencontrées en particulier par les PME dans l'accès aux activités de services et leur exercice réside dans la complexité, la longueur et l'insécurité juridique des procédures administratives. Pour cette raison, à l'instar de certaines initiatives de modernisation et de bonnes pratiques administratives au niveau communautaire ou national, il convient d'établir des principes de simplification administrative, notamment par la limitation de l'obligation d'autorisation préalable aux cas où cela est indispensable et par l'introduction du principe de l'autorisation tacite des autorités compétentes après l'expiration d'un certain délai“.

Chaque Etat membre est dès lors tenu de limiter au stricte nécessaire les régimes d'autorisation en respectant scrupuleusement les critères retenus par le susdit paragraphe 1er de l'article 9 de la Directive. A cette fin chaque Etat membre doit procéder à un *screening* détaillé de ses différents régimes d'autorisation pour déterminer lesquels peuvent finalement être maintenus en application des prédits critères.

Pour les régimes d'autorisation maintenus, le principe silence vaut accord s'applique nécessairement, aux vœux du paragraphe 4 de l'article 13 de la Directive, sauf s'il existe une raison impérieuse d'intérêt général qui justifie pour cette procédure un autre régime.

Dans ce contexte il est important de noter que la justification du maintien d'une procédure d'autorisation pour une raison impérieuse d'intérêt général n'implique pas automatiquement la non-application de l'autorisation tacite. Sinon le paragraphe 4 de l'article 13 de la Directive serait vidé de son contenu étant donné que sa non-application serait dans tous les cas justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, étant donné que de toute manière uniquement les autorisations conformes aux critères énoncés à l'article 9 de la Directive, et donc justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, ne pourront être maintenues.

En ce qui concerne l'autorisation tacite, les Etats membres doivent donc évaluer, au cas par cas, s'il existe des raisons spécifiques liées à la procédure d'autorisation en cause qui pourraient justifier une dérogation au principe d'autorisation tacite.

Or, ce double exercice n'a manifestement pas été réalisé en l'espèce. Les auteurs du projet de loi sous avis ne font que renvoyer à leur argumentaire développé dans le cadre du projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi-cadre relative aux services dans le marché intérieur. A cette occasion ils avaient plaidé pour la dérogation à l'autorisation tacite en usant des mêmes arguments qui justifient d'après eux le maintien des procédures d'autorisation. Ils n'ont fait aucune distinction entre les raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier d'un côté le maintien d'un régime d'autorisation spécifique et d'un autre côté la dérogation au principe d'autorisation tacite. Ils ont fait un amalgame entre les deux et vidé de ce fait le paragraphe 4 de l'article 13 de la Directive de son contenu. Ceci est d'autant plus déplorable que ce double exercice et l'application générale du principe de l'autorisation tacite en matière d'autorisation d'exploitation pour établissement classé (*commodo/incommodo*) aurait obligé les ministères concernés de procéder à une simplification substantielle en la matière. Tout en étant consciente de la charge de travail qu'un tel exercice implique, la Chambre de Commerce l'estime cependant nécessaire pour pallier la complexité et la lourdeur actuelle de certaines procédures en la matière.

Or, cet exercice n'a pas été réalisé dans le cadre du projet de loi sous avis.

En effet la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne propose que très peu de simplifications procédurales en faveur des entreprises. Le premier chapitre de ce projet de loi est certes consacré à la simplification des procédures. Il y est notamment prévu de simplifier les régimes des établissements composites et de la preuve du caractère autorisable d'un établissement classé. En outre sont prévus d'attribuer une nouvelle mission au comité d'accompagnement, d'exiger une autre échelle de la carte topographique à fournir dans un dossier de demande et de limiter la demande d'informations supplémentaires à une seule fois. Toutes ces mesures prises sont destinées à faciliter le traitement des dossiers auprès des Administrations, sans pour autant diminuer les délais y relatifs de manière considérable ni d'alléger les obligations procédurales pour les entreprises.

La Chambre de Commerce regrette particulièrement que le projet de loi sous avis manque de cohérence et d'équité en ce qui concerne la réduction des délais d'instruction.

Le projet de loi sous avis vise notamment à réduire en tout les cinq délais suivants, les 3 premiers étant à charge des administrations respectives et les 2 derniers à charge des entreprises:

- 1) Informer l'exploitant si la modification projetée est substantielle ou non:
30 jours → 25 jours
- 2) Suite aux informations supplémentaires envoyées par l'exploitant, informer l'exploitant si le dossier est complet:
45 jours → 40 jours pour les établissements de la classe 1 visés par règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 8 de la Loi
30 jours → 25 jours pour les autres établissements
- 3) Après l'enquête publique, retourner le dossier avec les avis et observations à l'Administration de l'Environnement:
30 jours → 20 jours
- 4) Envoi des informations supplémentaires sollicitées par les administrations:
180 jours → 120 jours
- 5) Délais de prolongation accordés à l'exploitant pour l'envoi des informations supplémentaires sollicitées par les administrations:
90 jours → 60 jours pour les établissements „IPPC“
90 jours → 30 jours pour tous les autres établissements.

Les auteurs du projet de loi sous avis soulignent dans le commentaire des articles que pour l'autorisation d'un établissement de la classe 1 „traditionnel“, avec demande d'informations supplémentaires, la procédure d'autorisation pourra être raccourcie de plus de 3 mois. Si ceci est certes vrai, la Chambre de Commerce déplore cependant que les efforts nécessaires pour réduire les délais incombent en grande partie aux entreprises et non aux administrations compétentes. Tandis que l'entreprise requérante d'une autorisation d'exploitation dispose d'environ 60 à 120 jours de moins pour compléter son dossier, les réductions de délais incombant aux administrations se situent entre 5 à 20 jours. Imposer aux entreprises des obligations supplémentaires, les obligeant à déployer davantage de ressources afin de finaliser le dossier de demande en autorisation endéans un intervalle plus court et avec plus de précision, va à l'encontre des principes de simplification administrative et de bonne gouvernance.

Dans ce contexte la Chambre de Commerce déplore en outre que les autres délais prévus par la Loi n'ont pas été réduits, tels que par exemple le délai de prise de décision ainsi que le délai endéans lequel l'administration compétente doit informer le requérant d'un établissement de classe 1 visé par règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 8 de la Loi si le dossier de demande est complet.

Les auteurs du projet de loi sous avis déplorent dans le commentaire des articles que plus de 50% des dossiers sont dès le départ manifestement incomplets. Encore d'après eux les informations supplémentaires qui sont demandées dans ces dossiers incomplets dépassent souvent largement ce qui est fourni au moment de l'introduction des dossiers de demande. Partant cela les administrations concernées craignent qu'elles deviennent une sorte de bureau d'étude pour les demandeurs. Afin de contre-carrer cette tendance les auteurs du projet sous avis veulent davantage responsabiliser les demandeurs en introduisant une nouvelle procédure de recevabilité des dossiers. Celle-ci consiste à retourner un dossier de demande manifestement incomplet au moment de son introduction au demandeur sans autres suites procédurales.

Or, ces constats viennent conforter la Chambre de Commerce en son opinion que la complexité des dossiers due à l'ensemble des informations, des indications et des pièces à joindre dépasse les compétences techniques des exploitants, voire même de certains bureaux d'étude. La Chambre de Commerce réitère donc sa revendication de ci-dessus et qui consiste pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg de procéder à un *screening* détaillé de ses différents régimes d'autorisation pour déterminer lesquels doivent finalement être maintenus et lesquels peuvent être supprimés respectivement allégés.

Le projet de loi sous avis prévoit uniquement des amendements et des modifications ponctuelles à la Loi sans proposer un nouveau texte de loi intégral, voire un texte coordonné. Ce fait accentue l'illisibilité de la Loi, et aggrave les difficultés pour les entreprises de constituer un dossier de demande d'une autorisation conforme à la loi précitée. Ce fait est manifestement contraire au principe de simplification administrative tant prôné par les auteurs mêmes du projet de loi sous avis.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1

L'article 1er du présent projet de loi sous avis a pour objet d'amender l'article 5, deuxième alinéa, de la Loi de façon à simplifier la procédure d'autorisation pour un établissement dit „composite“. Il s'agit d'un établissement qui comporte plusieurs installations relevant de la classe 2 et d'une classe 3, 3A ou 3B.

A l'heure actuelle l'article 5 alinéa 2 de la loi précitée prévoit que plusieurs procédures doivent être réalisées pour autoriser un établissement composite qui comporte plusieurs installations ne relevant pas de la classe 1.

L'article 1er du projet de loi sous avis prévoit que désormais, dans une telle situation, l'exploitant ne suive qu'une procédure d'autorisation de la classe 3. La Chambre de Commerce salue le fait que la modification proposée soit susceptible d'accélérer la procédure d'autorisation dans la mesure où il est renoncé à l'enquête publique requise pour l'autorisation d'un établissement de la classe 2.

Concernant l'article 3

A l'heure actuelle, l'article 17 alinéa 2 de la Loi prévoit que 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 la législation applicable. Si les autorités arrivent à la conclusion que l'établissement projeté n'est pas situé dans une zone prévue à ces fins, elles devront refuser l'autorisation d'exploitation sollicitée.

L'article 3 du projet de loi sous avis propose de modifier le prédit article 17 alinéa 2 en ce sens que l'exploitation de l'établissement autorisé ne sera permise que si l'établissement est situé dans une zone prévue à ces fins. Il n'appartient donc plus aux autorités compétentes mais à l'exploitant de procéder au contrôle de la conformité de l'établissement par rapport aux dispositions d'urbanisme au moment du début de l'exploitation.

La Chambre de Commerce salue cette modification qui est susceptible d'accélérer l'instruction des demandes d'autorisation d'établissement alors que les autorités compétentes en la matière ne vérifient plus la conformité de l'établissement projeté par rapport aux dispositions d'urbanisme.

Finalement l'article 3 introduit des droits acquis en précisant que si en cours d'exploitation, le zonage est modifié, l'exploitant garde le droit d'exploiter l'établissement qui a été préalablement autorisé et qui était conforme aux dispositions d'urbanisme au début de son exploitation.

La Chambre de Commerce salue cette disposition pour des raisons de sécurité juridique évidentes.

Concernant l'article 4

L'article 4 du projet de loi sous avis dispose „qu'un règlement grand-ducal peut préciser les indications et pièces requises en vertu des articles 7.7. et 7.8.“. Un tel règlement grand-ducal est fort utile parce qu'en raison de la multitude d'établissements classés, les contenus des dossiers de demande sont susceptibles de varier de manière substantielle. Les demandeurs sauront donc dès le début quelles sont

les informations à transmettre aux administrations, ce qui contribue à une meilleure sécurité juridique et diminue le risque d'un dossier incomplet. La Chambre de Commerce invite dès lors le pouvoir exécutif à prendre le règlement grand-ducal précité dans les meilleurs délais.

Concernant l'article 7

L'article 7 du projet de loi sous avis propose d'amender la première phrase de l'article 9.1.1. de la Loi en ce sens que l'administration compétente ne peut inviter le requérant qu'une seule fois à compléter le dossier lorsque ce dernier n'est pas complet.

Cette modification présente l'avantage que l'administration compétente ne pourra plus demander plusieurs fois des informations supplémentaires et différentes pour le même dossier. L'administration compétente garde cependant toujours le droit de demander des informations complémentaires auxdites informations supplémentaires.

La Chambre de Commerce se pose cependant la question si, au vu de la formulation de la modification proposée, cette disposition lie l'administration compétente en ce sens qu'elle n'aura plus le droit de relancer le requérant une deuxième fois afin de compléter son dossier au vu des informations qui lui ont déjà été demandées, ou si au contraire elle garde toujours cette possibilité. La Chambre de Commerce estime que l'administration compétente devrait garder la possibilité de relancer le demandeur à plusieurs reprises et ceci notamment dans les cas où un seul respectivement peu de documents ou d'informations manquent au dossier. La Chambre de Commerce propose de préciser l'article en ce sens.

La Chambre de Commerce regrette cependant que cette simplification procédurale alourdit de nouveau la charge des entreprises, qui seront désormais contraintes de fournir toutes les données manquantes en une seule fois. De plus le délai pour fournir ces renseignements supplémentaires est réduit de 180 jours à 120 jours c.-à-d. d'un tiers. Cette modification aura donc comme conséquence que les entreprises doivent déployer plus de ressources humaines et financières afin de compléter le dossier en cours. Elles se voient par ailleurs contraintes de faire davantage recours à des bureaux spécialisés en la matière afin de contrôler l'exactitude des informations fournies.

Concernant les articles 10 à 12

Le projet de loi vise à introduire trois nouveaux délais pour certaines étapes procédurales pour lesquelles à l'heure actuelle, des délais font défaut. Il s'agit des cas suivants:

- 1) Suite à une demande de modification non substantielle, les autorités compétentes auront trente jours pour actualiser l'autorisation.
- 2) Suite à une demande de prolongation d'une autorisation, les autorités compétentes auront trente jours pour prendre une décision relative à cette demande.
- 3) Suite à une déclaration de cessation d'activités, les autorités compétentes auront soixante jours pour y faire suite. En pratique, un premier arrêté est délivré précisant les études qui doivent être réalisées pour permettre ensuite aux autorités compétentes, dans des arrêtés ultérieurs, de fixer le détail.

La Chambre de Commerce salue ces dispositions qui obligent les administrations de prendre des décisions dans un délai déterminé, ce qui renforce la sécurité juridique et est susceptible de raccourcir les délais d'instruction dans les cas concernés.

Concernant l'article 13

L'article 13 du projet sous avis vise à ajouter l'alinéa suivant à l'article 13.7. de la Loi: „Un règlement grand-ducal peut déterminer les indications et pièces qui sont requises dans une déclaration de cessation d'activité.“

L'adoption de ce règlement sera utile pour des raisons de sécurité juridique et permettra aux entreprises concernées de gagner du temps. La Chambre de Commerce invite dès lors le pouvoir exécutif à prendre le règlement grand-ducal précité dans les meilleurs délais.

Concernant les articles 14 à 18

Les articles 14 à 18 du projet de loi sous avis visent à modifier les articles 6, 9.1.2.1, 9.1.2.2 et 12 de la Loi en réduisant cinq délais d'instruction des dossiers de demande.

L'article 6 de la loi dispose que l'exploitant d'un établissement classé doit informer l'administration compétente de toute modification de l'exploitation de cet établissement. L'administration compétente

n'aura plus que 25 jours au lieu de 30 jours pour informer l'exploitant si la modification projetée est substantielle ou non.

L'article 9.1.2.1 de la Loi fixe les délais dans l'hypothèse où des informations supplémentaires ont été sollicitées par l'administration compétente. Le demandeur dispose désormais de 120 jours au lieu de 180 jours pour envoyer les informations supplémentaires. Le requérant peut, sur demande écrite et motivée, obtenir des délais de prolongation. Or, ces derniers sont désormais raccourcis. Ils seront dorénavant de 60 jours pour les établissements dits IPPC visés à l'article 13bis de la Loi et de 30 jours pour les autres établissements classés, au lieu de 90 jours dans ces deux cas de figure.

L'article 9.1.2.2 de la loi fixe les délais de réponse de l'administration compétente dans l'hypothèse où les informations supplémentaires lui ont été transmises dans les délais par le requérant. En application de l'article 17 du projet de loi sous avis, l'administration aura à l'avenir 40 jours au lieu de 45 jours pour les établissements dits „IPPC“, „EIE“ et „SEVESO“, respectivement 25 jours au lieu de 30 jours pour les autres établissements, afin d'informer le requérant si le dossier est complet.

A l'heure actuelle, en application de l'article 12 alinéa 2 de la Loi, les administrations communales ont l'obligation de retourner le dossier après l'enquête publique, avec leurs avis et observations, au plus tard un mois après l'expiration du délai d'affichage à l'administration de l'environnement. L'article 18 du projet de loi sous avis vise à raccourcir ce délai à vingt jours.

La Chambre de Commerce déplore que le projet de loi sous avis ne réduit que 5 délais et ne prévoit pas une révision de tous les délais tout au long des différentes procédures. Il est notamment regrettable que les délais dont dispose l'autorité compétente pour prendre une décision quant aux demandes d'autorisation, prévus par l'article 9.4. de la Loi, demeurent inchangés.

La Chambre de Commerce réitère ses regrets exprimés ci-dessus, à savoir que les efforts nécessaires pour réduire les délais incombent en grande partie aux entreprises et non aux administrations compétentes. Ainsi l'article 9.1.2.1, premier et deuxième alinéas, prévoit-il une réduction effective des délais de 60 jours pour l'envoi des informations supplémentaires, respectivement de 30 à 60 jours, selon les différentes classes (1 ou 2, 3, 3A, 3B) pour les délais de prolongation accordés aux entreprises. Cette modification réduit effectivement la procédure d'une demande d'autorisation en moyenne de 60 à 120 jours, mais constitue une charge organisationnelle et financière supplémentaire pour les entreprises et va à l'encontre de toute logique de simplification administrative. La Chambre de Commerce propose donc de revoir ces délais à la hausse et de raccourcir les délais d'instruction pour les administrations compétentes. Le projet de loi sous avis propose en effet de réduire ces délais que de 10 jours en moyenne.

Concernant l'article 19

L'article 19 du projet de loi sous avis vise à amender l'article 9 de la Loi en introduisant une procédure d'instruction de recevabilité des dossiers de demande en autorisation.

L'article 9 de la Loi détermine la procédure d'instruction des dossiers de demande d'autorisation. Il prévoit notamment les délais d'instruction des dossiers, les modalités de demande d'informations supplémentaires en cas de dossiers incomplets, les recours possibles ainsi que les délais de prises de décisions par les administrations compétentes. L'article 19 du projet de loi sous avis confère à chacune des administrations compétentes le droit de décider de la recevabilité d'un dossier de demande. Elle doit décider dans les quinze jours suivant l'avis de réception relatif à la demande si elle est recevable. L'article 19 précité dispose qu'une „demande est irrecevable si, de l'appréciation de l'administration compétente, elle est à considérer comme étant manifestement incomplète“. Il continue qu'une „demande est manifestement incomplète si notamment:

- a) les indications suivantes font défaut:
 - les noms du demandeur et de l'exploitant;
 - l'emplacement de l'établissement;
 - l'état du site d'implantation;
 - l'objet de l'exploitation;
 - un résumé non technique des données dont question aux points a) à g) de l'article 7.7.;
- b) les pièces visées aux points a) à d) de l'article 7.8. font défaut;
- c) le dossier comporte des indications ou pièces contradictoires.“

La Chambre de Commerce s'interroge quant aux „indications“ à fournir concernant „l'état du site d'implantation“. Cette expression est extrêmement vague et peut donc être interprétée de maintes façons. Pour des raisons de sécurité juridique il y a donc lieu de préciser et de clarifier cette expression, respectivement de la rayer.

La Chambre de Commerce déplore qu'il n'existe pas de liste exhaustive déterminant de façon précise et sans ambiguïté les documents et informations nécessaires pour qu'un dossier de demande ne soit pas „manifestement incomplet“. En raison des formulations utilisées „de l'appréciation de l'administration compétente“ et „notamment“ pour savoir si une demande est manifestement incomplète, les administrations disposent d'une large marge de manoeuvre pour juger si un dossier est recevable ou non.

Il y a partant lieu de reformuler le deuxième alinéa de cet article qui pourrait prendre la teneur suivante: *„Une demande est irrecevable si elle est manifestement incomplète. Une demande est manifestement incomplète si le dossier comporte des indications ou pièces contradictoires et si les éléments suivants font défaut: les noms du demandeur et de l'exploitant, l'emplacement de l'établissement, l'objet de l'exploitation et les pièces visées aux points a) à d) de l'article 7.8.“*

Concernant l'article 24

L'article 24 du projet de loi sous avis prévoit de modifier l'article 9.1. en changeant le délai d'instruction pour les établissements des classes 1, 2, 3, 3A et 3B.

En vertu de l'article 9.1. de la Loi, l'administration compétente doit dans un délai de 90 jours pour les établissements de la classe 1 visés par règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 8 de la Loi et de 60 jours pour tous les autres établissements à l'exception de ceux de la classe quatre, informer le requérant que le dossier de demande d'autorisation est complet et prêt, selon les cas, pour l'enquête publique prévue aux articles 10 et 12 ou 12bis de la loi.

L'article 24 du projet de loi sous avis vise à réduire le délai d'instruction des dossiers de demande en autorisation de 15 jours pour les établissements autres que ceux de la classe 1 visés par règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 8 de la Loi en passant de 60 à 45 jours.

Si la Chambre de Commerce salue cette modification, elle regrette cependant que le délai d'instruction pour les dossiers de demande pour les établissements de la classe 1 visés par règlement grand-ducal pris en vertu de l'article 8 de la Loi demeure 90 jours. Ces dossiers doivent notamment être complétés par une étude des risques et un rapport de sécurité de l'établissement, voire par une évaluation des incidences de l'établissement sur l'homme et l'environnement. Estimant que la vérification de l'existence et de la pertinence d'une telle étude dans le dossier de demande d'autorisation ne peut en aucun cas doubler le délai dans lequel l'administration compétente doit informer le requérant que son dossier est complet, et partant d'une logique de cohérence et d'accélération des procédures, il y a lieu de réduire également ce délai d'instruction de 90 jours à 75 jours.

Concernant les articles 30 et 31

Les articles 30 et 31 du projet de loi sous avis visent à autoriser l'Administration de l'Environnement et l'Inspection du Travail et des Mines à procéder, par dérogation à l'article 24 de la loi du 24 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et par dépassement des plafonds prévus dans cette loi, au renforcement de leurs effectifs en personnel.

La Chambre de Commerce approuve évidemment que les administrations compétentes chargées d'examiner les dossiers de demandes d'autorisation dites „commodo-incommodo“ puissent se doter du personnel qualifié nécessaire pour traiter les dossiers dans les meilleurs délais.

Or, la Chambre de Commerce doute au moins au vu du projet de loi sous avis du besoin réel en personnel supplémentaire des administrations concernées, étant donné que les réductions du délai d'instruction prévues par le projet de loi sous avis sont en grande partie à charge des entreprises et non des administrations concernées pour lesquelles les délais ne changent finalement pas ou très peu.

Concernant l'article 32

L'article 32 vise à modifier l'article 19 de la Loi en précisant que le délai pour tenter un recours auprès du tribunal administratif court à l'égard des communes à compter de la notification de la décision.

A l'heure actuelle les jurisprudences sont contradictoires en la matière. Si certaines privilégient la solution proposée par l'article 32 du projet de loi sous avis, d'autres ont retenu que le délai ne court qu'à partir du moment de l'affichage de la décision. Or, étant donné que la commune est le maître de l'affichage elle peut en fait prolonger „son“ délai pour intenter un recours.

La Chambre de Commerce ne peut dès lors que saluer la modification proposée par l'article en espèce.

La Chambre de Commerce tient encore à souligner que la modification proposée contient une erreur purement matérielle. Elle devrait se lire comme suit: „*Ce délai commence à courir à l'égard du demandeur de l'autorisation et des administrations communales concernées à dater de la notification de la décision et vis-à-vis des autres intéressés à dater du jour de l'affichage de la décision.*“

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
sur le projet de règlement grand-ducal concernant la procédure
particulière à suivre pour certains établissements classés

(28.7.2010)

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de préciser le déroulement de la procédure d'enquête publique lorsque la procédure particulière prévue à l'article 12bis de la loi modifiée du 12 juin 1999 relative aux établissements classés est appliquée. Cette procédure est facultative et il appartient au demandeur de préciser dans sa demande d'autorisation s'il souhaite suivre la procédure traditionnelle ou la procédure particulière.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis précise que simultanément à la procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier (PAP) telle que prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, relative à une zone soumise en tant que telle à une autorisation d'exploitation sur base de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, peut être accomplie la procédure d'autorisation d'exploitation pour cette zone. Il en est de même en ce qui concerne la procédure d'autorisation d'exploitation des établissements classés qui sont destinés à occuper cette zone. L'objectif est de synchroniser la phase de l'enquête publique des deux procédures en question. Les administrés auront donc l'occasion d'examiner simultanément à la commune le projet du plan d'aménagement particulier „zone d'activité“ et le dossier „commodo-incommodo“. Le projet de règlement grand-ducal sous avis n'entend cependant pas fusionner les procédures „PAP“ et „commodo-incommodo“. Ces deux procédures peuvent dorénavant être accomplies parallèlement tout en restant complètement indépendantes l'une de l'autre.

L'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis détermine les modalités de transmission des dossiers de demande aux communes. Il dispose que „les demandes d'autorisation d'exploitation complètes au sens de l'article 9.2. (...) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, sont transmises à la commune ou aux communes concernées avant le vote provisoire prévu à l'article 11 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Les administrations compétentes et la ou les communes concernées ainsi que les demandeurs se concertent, si nécessaire, aux fins de la transmission des dossiers dans ce délai“.

La Chambre de Commerce s'étonne que l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis ne retient qu'une concertation facultative, „si nécessaire“, entre les acteurs concernés tandis que dans les commentaires des articles les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis précisent qu'il „est évident qu'une concertation entre les acteurs concernés est nécessaire notamment aux fins de la transmission des dossiers à la commune dans les délais précités“. La Chambre de Commerce déplore encore que l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis manque de précision quant aux modalités de transmission des dossiers „commodo-incommodo“ à la commune.

Etant donné que les dossiers „commodo-incommodo“ sont à transmettre à la commune „avant le vote provisoire“, les délais pour procéder à la publication du dépôt des dossiers à la commune risquent

le cas échéant d'être prolongés d'au moins trois mois. L'article 11 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, dispose en effet que „si le conseil communal souhaite apporter au projet des modifications nouvelles autres que celles proposées par la commission d'aménagement,“ il doit d'abord le soumettre de nouveau à l'avis de la commission d'aménagement. La commission d'aménagement dispose de trois mois pour émettre son avis.

La Chambre de Commerce tient à préciser que le projet de règlement grand-ducal sous avis contient une erreur matérielle en ce qu'il se réfère à plusieurs reprises à la loi modifiée du 16 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain alors qu'il s'agit de la loi du 19 juillet 2004.

L'article 4, deuxième alinéa, du projet de règlement grand-ducal sous avis contient également une erreur purement matérielle et devrait se lire comme suit: „Les dossiers (...) sont retournés au plus tard (...).

Nonobstant ces réflexions, la Chambre de Commerce salue le projet de règlement grand-ducal sous avis qui s'inscrit dans la politique gouvernementale de simplification administrative en ce qu'il permet de synchroniser la phase de l'enquête publique de deux procédures différentes.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

