



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

RM/vg

Commission du Développement durable

Procès-verbal de la réunion du 05 janvier 2011 (10h30)

ORDRE DU JOUR :

1. Echange de vues relatif aux fortes chutes de neige ayant perturbé le trafic au Luxembourg en date du 8 décembre 2010 (demande du groupe parlementaire LSAP du 10 décembre 2010)
2. 6171 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
- Rapporteur : Monsieur Fernand Boden
- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, Mme Anne Brasseur, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Ben Scheuer, M. Marc Spautz,

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures,
M. Marco Schank, Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures,

Mme Maryse Scholtes, M. Tom Schram, M. Tom Weisgerber, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures,

M. Carlo Bintz, M. Fernand Ley, de l'Administration des Ponts et Chaussées,

M. Claude Geimer, de l'Administration de l'Environnement,

M. Robert Huberty, de l'Inspection du Travail et des Mines,

Mme Francine Cocard, Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Fernand Boden, Président de la Commission

*

1. Echange de vues relatif aux fortes chutes de neige ayant perturbé le trafic au Luxembourg en date du 8 décembre 2010 (demande du groupe parlementaire LSAP du 10 décembre 2010)

Au vu des graves intempéries des 8 et 9 décembre dernier, le groupe LSAP a introduit la demande de mettre le point sous rubrique à l'ordre du jour. La situation météorologique a entraîné des embouteillages gigantesques dans tout le pays et bloqué de nombreuses personnes dans leurs véhicules.

Monsieur le Ministre explique en détail les circonstances ayant entraîné le chaos sur les axes routiers. Les conditions météorologiques étaient tout à fait exceptionnelles, en ce sens que les fortes pluies dans le courant de la journée ont rendu inutile tout salage préventif. La pluie s'est transformée en glace puis en neige à l'heure de pointe au moment où les routes sont le plus encombrées alors que, simultanément, les autorités françaises ont pris la décision de fermer leurs frontières aux camions. La situation s'est ainsi très vite détériorée, rendant notamment impossible le passage des véhicules de déneigement.

Les membres de la Commission du Développement durable souhaiteraient recevoir de la part de Monsieur le Ministre des explications concernant les points suivants :

1) les stocks de sel de déneigement

Monsieur le Ministre informe que suite aux pénuries de l'hiver dernier, les capacités de stockage ont été considérablement augmentées (20.000 tonnes). Alors qu'un tel stock aurait largement pourvu aux besoins d'un hiver « classique », il se révèle actuellement tout à fait insuffisant.

Outre les besoins accrus en quantité de sel, s'est évidemment posé le problème de la livraison qui, à cause des intempéries, n'a pas pu être assurée, et ceci malgré les contrats passés avec les fournisseurs.

Le stock actuel est donc limité (3.000 tonnes en réserve, dont un tiers réservé pour les autoroutes et les deux autres tiers respectivement pour le nord et le sud du pays). La prudence au niveau de la gestion de ces stocks requiert que seuls les axes principaux et les endroits les plus dangereux (comme les montées) soient salés en cas de besoin. Il est également précisé qu'une réflexion sera menée dès le printemps afin d'identifier de nouveaux sites d'entreposage et de pouvoir, partant, encore augmenter nos capacités de stockage pour les années à venir.

Monsieur le Ministre signale encore que, même si les prix du sel de déneigement ont récemment fortement augmenté, cette augmentation n'a aucune conséquence budgétaire pour le Luxembourg étant donné que des contrats à prix fixe avaient préalablement été signés avec les fournisseurs.

En ce qui concerne l'impact du sel de déneigement sur l'environnement, et notamment sur les eaux de source, il faudra mener une réflexion scientifique exhaustive en la matière.

L'idée de remplacer le sel de déneigement par l'épandage de gravillons, notamment sur le réseau routier tertiaire est évoquée par plusieurs intervenants. De l'avis des experts de l'Administration des Ponts et Chaussées, cette solution n'est cependant pas sans poser de

problème étant donné que les véhicules d'épandage ne sont pas équipés pour déverser ce type de produits et que le gravillon est très difficile à nettoyer, entraînant un risque d'obturation des canalisations.

2) le blocage des frontières pour les camions par les pays limitrophes

Les problèmes de trafic de la soirée du 8 décembre dernier ont été amplifiés suite à la fermeture des frontières françaises pour les camions, qui se sont donc accumulés sur les axes autoroutiers luxembourgeois, paralysant totalement la circulation. Les autorités luxembourgeoises ont tenté de faire déplacer ces camions sur l'autoroute A13, afin de désengorger partiellement les autoroutes plus fréquentées, mais l'amélioration n'a pas été perceptible eu égard au nombre important de véhicules bloqués.

Monsieur le Ministre estime qu'à l'avenir, une concertation sera nécessaire avec les pays limitrophes, de manière à ce que nos voisins ne ferment plus leurs frontières sans préavis. En effet, les autorités belges, françaises, allemandes et grand-ducales devraient se mettre d'accord pour réagir de la même façon au même moment. Dans ce contexte, un scénario commun pour le parage des camions sur une aire d'autoroute doit être mis en place.

3) une éventuelle réglementation sur l'obligation d'installer des pneus d'hiver

De l'avis de Monsieur le Ministre, une telle réglementation serait positive, car elle apporterait une sécurité routière accrue. Il donne pourtant à considérer que des problèmes pratiques compliqueraient l'application d'une telle règle, car le Luxembourg est un pays de transit et qu'aucune obligation similaire n'existe en Belgique ou en France. En effet, seule l'Allemagne a mis en place l'obligation d'installer des pneus d'hiver. L'orateur souhaite défendre l'idée dans un cadre européen.

En outre, des difficultés juridiques se posent en vue de la rédaction d'un texte contraignant. Pour cette raison, Monsieur le Ministre a chargé la Commission de circulation de l'Etat d'examiner la législation allemande afin de déterminer s'il est possible de mettre en place un texte similaire dans notre pays.

4) les réparations des dégâts du revêtement routier

Les dégradations du revêtement routier sont actuellement colmatées par l'Administration des Ponts et Chaussées de manière provisoire. Elles seront réparées définitivement avec l'arrivée du dégel au printemps. Monsieur le Ministre ignore les coûts qui en résulteront.

*

Au cours de cet épisode neigeux, Monsieur le Ministre a pu se rendre compte que les moyens dont dispose le pays sont insuffisants pour parer à une situation aussi exceptionnelle. Il souhaite mieux s'outiller pour faire face à de telles circonstances. Ainsi, l'Administration des Ponts et Chaussées sera équipée d'un central téléphonique plus performant et l'information du public sera améliorée, notamment par le biais des chaînes radio ainsi que par la mise en place plus systématique d'alertes météo.

2. 6171 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

Suite à quelques paroles d'introduction, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que, dans son avis du 26 octobre 2010, le Conseil d'Etat a demandé aux auteurs du projet de loi d'établir la conformité du texte avec les exigences de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur. Sans cela, la Haute Corporation se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel. Suite à ces critiques, le Ministère du Développement durable et des Infrastructures a rédigé une note écrite reprise en annexe du présent procès-verbal. La prise de position du Conseil d'Etat sur cette note devra être attendue avant que le projet ne puisse être évacué.

Les membres de la Commission procèdent à l'examen des articles du projet de loi.

Intitulé

Les membres de la Commission décident de suivre le Conseil d'Etat dans sa recommandation de se tenir aux usages en limitant l'énoncé de l'objet de la loi en projet à sa substance législative qui est de modifier la législation commodo-incommodo en vigueur. L'intitulé se lira dès lors comme suit :

Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Article 1^{er}

Dans sa version initiale, l'article 1^{er} se lit comme suit :

*Art. 1er. L'article 5, deuxième alinéa de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (ci-après « la Loi ») est modifié pour avoir la teneur suivante :
« Par dérogation au paragraphe précédent, lorsque plusieurs installations d'un établissement relèvent de la classe 2 et d'une classe 3, 3A ou 3B, le régime d'autorisation relève de la classe 3. »*

Cet article entend simplifier la procédure d'autorisation des établissements composites susceptibles de relever de plusieurs classes à la fois. Tel est, par exemple, le cas d'un restaurant (classe 2) qui est doté d'une installation de climatisation (classe 3) ou encore d'un restaurant (classe 2) combiné à un hôtel (classe 3). A l'heure actuelle, plusieurs procédures doivent être réalisées pour autoriser un établissement composite qui comporte plusieurs installations ne relevant pas de la classe 1.

Pour simplifier la procédure d'autorisation tout en garantissant le respect des préoccupations environnementales et de protection des personnes, il est proposé que l'exploitant ne suive à l'avenir qu'une procédure d'autorisation de la classe 3 prévoyant une autorisation des Ministres ayant dans leurs attributions le Travail et l'Environnement, mais permettant de renoncer même pour des établissements de la classe 2 à l'affichage de la demande et à la consultation du public. Les auteurs du projet de loi sont d'avis que les autorités compétentes pour autoriser un établissement de la classe 3 sont mieux placées pour examiner de manière intégrée les répercussions d'un pareil établissement composite que les autorités communales lorsqu'il s'agit de fixer des conditions plus techniques. La modification proposée devrait également 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.

Le Conseil d'Etat exprime la crainte que la simplification des procédures administratives se fasse au détriment de la transparence et de l'approche participative. Dans son avis du 30 juin 2010, la Chambre des Salariés partage cette crainte.

De même, le représentant du groupe *déi gréng* n'est pas d'accord avec la disposition proposée, car il estime qu'il ne faut pas supprimer l'avis local de la commune du processus d'autorisation.

En effet, si une commune est impliquée dans ce processus, elle est bien souvent à même de fournir des informations importantes et intéressantes. L'orateur se déclare d'ailleurs étonné que le Conseil d'Etat n'ait pas réagi de façon plus véhémente à cette disposition qui, selon lui, met à mal le principe de l'autonomie communale.

Il donne à considérer qu'un bourgmestre pourrait ainsi n'être tenu au courant de l'ouverture d'un restaurant sur le territoire de sa commune qu'après l'ouverture dudit établissement. Les représentants gouvernementaux expliquent au contraire que la commune est toujours tenue au courant avant que la décision du Ministre n'intervienne. En effet, l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes (portant exécution de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse) prévoit que : « *Lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens* ».

Dans le même ordre d'idées et afin d'accélérer les délais d'information des communes, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que la Commission du Développement durable avait, au cours de sa réunion du 17 novembre 2010, demandé au Ministère de bien vouloir considérer que, dans le cas précis des demandes « commodo-incommodo », les communes ne soient plus obligées de passer via le commissariat de district.

Du point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat demande à ce que les règles usuelles de la légistique soient appliquées dans la phrase introductive. Il propose ainsi d'écrire « *alinéa 2* » au lieu de « *deuxième alinéa* » et de renoncer au texte entre parenthèses derrière la mention de la loi de 1999 pour écrire in fine « *remplacé par le texte suivant* : ». Pour ce qui est du futur contenu de l'alinéa 2 de l'article 5 de la loi de 1999, la Haute Corporation demande de remplacer le terme erroné de « *paragraphe* » par le terme « *alinéa* ».

En outre, alors que les auteurs du projet de loi n'établissent plus la distinction entre un établissement nouveau et un établissement faisant l'objet d'une modification substantielle, la Haute Corporation propose de maintenir cette distinction.

La commission parlementaire décide de suivre les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat et de libeller l'article 1^{er} comme suit :

Art. 1er. L'alinéa 2 de l'article 5 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est remplacé par le texte suivant :

« Par dérogation à l'alinéa qui précède, lorsque les installations d'un établissement projeté ou existant et susceptible de subir des modifications considérées comme substantielles relèvent de deux ou de plusieurs des classes 2, 3, 3A ou 3B, le régime d'autorisation relève de la classe 3. »

Article 2

Dans sa version initiale, l'article 2 se lit comme suit :

Art. 2. L'article 7.8.d) de la Loi est reformulé et complété pour avoir la teneur suivante :

« les documents administratifs dont il résulte que l'établissement classé projeté est situé dans une zone prévue à ces fins en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et, le cas échéant, de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ou d'un certificat établi par le bourgmestre de la ou des communes concernées attestant que l'établissement projeté est situé dans une zone prévue à ces fins en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du

territoire et de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain s'il est établi que l'établissement est autorisable en application de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Le certificat doit au moins mentionner l'emplacement de l'établissement projeté et comporter un extrait des parties graphique et écrite relatives aux parcelles cadastrales concernées. »

Afin de fournir plus de flexibilité au requérant, les documents à joindre aux demandes d'autorisation pour établir que l'établissement projeté sera situé dans une « zone prévue à ces fins » pourront à l'avenir être remplacés par un certificat établi par le bourgmestre attestant que l'établissement est situé dans une « zone prévue à ces fins ». 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. Ce certificat n'est lié à aucun formalisme particulier mais, pour des raisons de transparence et de comparabilité, un formulaire-type pourrait être fourni aux communes qui le désirent.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la modification projetée rendra plus aisées les démarches administratives imposées au requérant, mais il aurait souhaité connaître le point de vue du SYVICOL quant à cette nouvelle attribution des bourgmestres. Sur le plan rédactionnel, la Haute Corporation propose d'alléger le libellé en maintenant en l'état l'énumération du paragraphe 8, et notamment le libellé du point d) tout en ajoutant un alinéa 2 nouveau qui reprendra l'essence de la modification projetée. En outre, en se référant à ses observations relatives à l'article 22 du projet de loi, elle suggère de compléter le paragraphe 8 de la loi de 1999 par un alinéa 3 tenant compte de la modification proposée à l'endroit dudit article 22.

Les membres de la Commission du Développement durable décident à l'unanimité de suivre les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat. Le nouveau libellé de l'article 2 sera donc le suivant :

Art. 2. (1) Le point d) du paragraphe 8 de l'article 7 de la loi précitée du 10 juin 1999 est remplacé par le texte suivant :

« d) les documents administratifs dont il résulte que l'établissement projeté est situé dans une zone prévue à ces fins en conformité avec la loi modifiée du 10 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et, le cas échéant, la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. »

(2) Ledit paragraphe 8 est complété par deux nouveaux alinéas, libellés comme suit :

« Les documents administratifs mentionnés sous d) de l'alinéa qui précède peuvent être remplacés à l'initiative du requérant par un certificat du bourgmestre de la ou des communes territorialement concernées attestant que l'établissement projeté est situé dans une zone prévue à ces fins en conformité avec les dispositions de la loi précitée du 19 juillet 2004 et, le cas échéant, des lois précitées du 21 mai 1999 et du 19 janvier 2004. Le certificat doit mentionner l'emplacement de l'établissement projeté et comporter un extrait des parties graphique et écrite relatives aux parcelles cadastrales concernées.

Ni les documents administratifs prévus sous d) ni le certificat du bourgmestre prévu à l'alinéa qui précède ne doivent figurer dans les dossiers introduits en application de la procédure de l'article 12bis. »

*

Les membres de la Commission décident de poursuivre les débats relatifs au projet de loi 6171 au cours de l'après-midi et de reporter à une date ultérieure leurs travaux concernant le projet de loi 5888 relative à la chasse.

Luxembourg, le 10 janvier 2011

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Fernand Boden



ANNEXE

Concerne : PL 6171 modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 2010

Prise de position concernant la menace du refus de la dispense du second vote constitutionnel en relation avec la directive 2006/123/CE

Du programme gouvernemental

En ce qui concerne **les établissements classés**, le programme gouvernemental prévoit notamment ce qui suit :

« [...] Le Gouvernement continuera la révision de la procédure d'autorisation des établissements classés. Les révisions viseront à adapter la nomenclature à l'évolution de la technique, à simplifier les procédures et à réduire les délais. Les modifications chercheront à intégrer la procédure du Commodo dans le tissu industriel et artisanal tout en gardant un niveau élevé de la protection de l'environnement et d'implication de la population [...] »

En ce qui concerne **l'autorisation tacite**, le programme gouvernemental prévoit ce qui suit :

« [...] le Gouvernement introduira le principe du silence de l'administration qui vaut accord pour un certain nombre d'autorisations qui peuvent être émises sans que la définition de conditions ou obligations à respecter ne soit nécessaire [...] »

Le projet de loi 6171 s'inscrit dans le cadre de l'exécution du programme gouvernemental. Il est en outre dans la ligne de l'article 11bis de la Constitution selon lequel l'Etat doit garantir la protection de l'environnement humain et naturel.

De l'avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 2010

Le Conseil d'Etat fait dépendre la dispense du second vote constitutionnel par la justification préalable du régime d'autorisation instauré par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés au regard des trois critères de « *non-discrimination, d'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général et d'absence de possibilité d'appliquer une mesure moins contraignante* » permettant le maintien d'un régime d'autorisation en la matière.

De l'objet du PL 6171

Comme expliqué en détail dans le cadre de l'exposé des motifs du projet de loi, l'objet du projet de loi 6171 est celui de modifier ponctuellement certaines dispositions de la loi du 10 juin 1999 pour simplifier et accélérer les procédures en vue d'arriver à court terme à un traitement accéléré des dossiers de demande. D'autres modifications de la législation sur les établissements classés sont annoncées. La transposition de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles nécessite, par exemple, une nouvelle modification de la loi de 1999. L'objet du projet de loi sous rubrique n'est donc pas celui de transposer la directive 2006/123/CE appelé dans ce qui suit la directive « services ».

De l'objet du PL 6022

C'est le projet de loi N° 6022 relative aux services dans le marché intérieur qui se propose de transposer la directive « services ». Il est nécessaire de rappeler que la directive 2006/123/CE ne concerne que les services. Selon l'article 4.1) de ladite directive on entend par « service » toute activité économique non salariée exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du TCE. L'article 57 du TFUE (ex-article 50 TCE) dispose:

« Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment:

- a) des activités de caractère industriel,*
- b) des activités de caractère commercial,*
- c) des activités artisanales,*
- d) les activités des professions libérales.*

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants. »

Au sens de la jurisprudence communautaire, la fabrication de produits n'est pas une activité de service. « ...Lors de la mise en oeuvre de la directive, les Etats membres doivent garder à l'esprit que, alors que la fabrication de produits n'est pas une activité de services, de nombreuses activités accessoires (par exemple, la vente au détail, l'installation et la maintenance, le service après-vente) constituent une activité de service et doivent donc être couvertes par les mesures de mise en oeuvre... » (v. Manuel relatif à la mise en oeuvre de la directive « services » de la Commission de 2007, chapitre 2.1.4).

Le manuel précité prévoit que « dans des cas spécifiques, les Etats membres peuvent, si cela est justifié par des raisons impérieuses d'intérêt général, décider de prévoir d'autres modalités qu'un mécanisme d'autorisation tacite. Cela pourrait, par exemple, être le cas pour des activités ayant des effets potentiellement durables sur l'environnement » (chapitre 6.1.8., p.31).

L'article 9.1. de la directive « services » permet en effet aux Etats membres de maintenir un régime d'autorisation si les conditions suivantes sont remplies :

- 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.

Du régime d'autorisation

La directive « service » définit le « régime d'autorisation » comme suit : « *toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice* ».

La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés définit comme suit le terme « autorisation » : « *la partie ou la totalité d'une ou de plusieurs décisions écrites accordant le droit d'exploiter tout ou partie d'un établissement sous certaines conditions, permettant d'assurer que l'établissement satisfait aux exigences de la présente loi. Une autorisation peut être valable pour un ou plusieurs établissements, ou parties d'établissement situées sur le même site et exploitées par le même exploitant* ».

Concernant les compétences, l'article 4 de la loi du 10 juin 1999 précitée dispose ce qui suit :

« Les établissements de la classe 1 sont autorisés, dans le cadre de leurs compétences respectives, par le ministre ayant dans ses attributions le travail et le ministre ayant dans ses attributions l'environnement, désignés ci-après « les ministres ».

Les établissements de la classe 2 sont autorisés par le bourgmestre.

Les établissements des classes 3, 3A et 3B sont soumis à autorisation des ministres, sans qu'il y ait lieu de recourir à la procédure de commodo et incommodo telle que prévue aux articles 10 et 12 de la présente loi, les établissements de la classe 3A n'étant autorisés toutefois que par le seul ministre ayant dans ses attributions le travail, les établissements de la classe 3B n'étant autorisés que par le seul ministre ayant dans ses attributions l'environnement.

Les établissements des classes 3, 3A et 3B sont soumis à des prescriptions générales édictées par règlement grand-ducal dans l'intérêt de l'environnement et de la sécurité, de la salubrité ou de la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel de l'établissement, à l'exception de celles visant la santé des travailleurs.

Les établissements de la classe 4 sont soumis aux prescriptions fixées par règlement grand-ducal pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1er de la présente loi, à l'exception de celles visant la santé des travailleurs. Ce règlement détermine en outre l'autorité compétente en la matière et précise le contenu des documents à soumettre à ladite autorité. »

La procédure d'autorisation proprement dite est notamment régie par les articles 9 à 12 de la loi de 1999. L'article 13 précise que les autorisations sont à assortir de « *conditions d'aménagement et d'exploitation qui sont jugées nécessaires pour la protection des intérêts visés à l'article 1er de la présente loi, en tenant compte des meilleures techniques disponibles respectivement en matière d'environnement et en matière de protection des personnes* ».

Du régime de la déclaration (établissements de la classe 4)

Les établissements de la classe 4 jouent un rôle particulier dans la mesure où ils sont soumis à un régime d'autorisation au sens de la directive « service » mais ne sont pas soumis à un régime d'autorisation au sens de la loi de 1999. En effet, au regard de la loi de 1999, les

établissements de la classe 4 ne sont pas « autorisés » mais ne doivent qu'être déclarés, les conditions d'exploitation (y compris l'obligation de déclaration) ayant été préalablement fixées dans le cadre d'un règlement grand-ducal. Au regard de la directive « service » (et pour autant qu'elle soit applicable ici), une telle procédure de déclaration fait cependant partie intégrante d'un « régime d'autorisation » alors qu'elle « *oblige un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice* ». C'est la déclaration qui constitue cette démarche. Etant donné qu'une pareille déclaration ne connaît pas de suites – sauf un éventuel accusé de réception – il est permis de se demander si au regard de la directive « service » la législation sur les établissements classés ne connaît pas déjà un régime d'autorisation tacite pour les établissements de la classe 4. Dans le présent contexte, il n'est pas inutile de mentionner que la nomenclature sur les établissements classés est en train d'être substantiellement révisée.

De la justification du maintien du régime d'autorisation en matière d'établissements classés et de la non-applicabilité de la règle de l'autorisation tacite en la matière

Les développements qui suivent valent donc pour les établissements des classes 1, 2, 3, 3A et 3B qui sont soumis à un régime d'autorisation au sens de la directive « service » et au sens de la loi de 1999.

Le chapitre 1 intitulé « *Généralités* » du projet de loi sous rubrique renvoie aux amendements gouvernementaux du 2 décembre 2009 au projet de loi relative aux services dans le marché intérieur (doc. parl. 6022⁵) concernant, d'une part, la justification du maintien du régime d'autorisation instauré par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et, d'autre part, la non-applicabilité de la règle de l'autorisation tacite en matière d'établissements classés.

A toutes fins utiles, les passages pertinents sont reproduits ci-après :

« [...] Le programme gouvernemental 2009 a retenu que „le Gouvernement introduira le principe du silence de l'administration qui vaut accord pour un certain nombre d'autorisations qui peuvent être émises sans que la définition de conditions ou obligations à respecter ne soit nécessaire“.

Cependant, pratiquement toutes les autorisations délivrées en matière environnementale sont conditionnelles.

Les autorisations rendues en matière environnementale sont par essence conditionnelles. En principe l'exercice d'une activité polluante ou les constructions dans une zone protégée ne sont jamais autorisés sans réserve.

Ceci étant tant la protection de l'environnement que les intérêts des tierces parties seraient facilement lésés dans l'hypothèse d'une autorisation non conditionnelle.

L'existence d'une réglementation spécifique ne pourrait que partiellement remédier à cette situation alors que l'objet de nombreuses autorisations est celui de fixer des conditions d'exploitation particulières tenant aux spécificités d'un site et du voisinage concerné.

En application de l'article 5 de la directive « services », le ministre ayant dans ses attributions le développement durable et les infrastructures vient d'entamer les travaux nécessaires pour aborder le dossier complexe de la simplification administrative et de l'harmonisation de certaines procédures.

Selon le programme gouvernemental de simplification administrative, les législations suivantes sont visées:

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que certains des règlements grand-ducaux afférents;
- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés;
- la législation sur les marchés publics;
- la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets d'infrastructures de transport;
- la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
- la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.[...]

2. En ce qui concerne la législation relative aux établissements classés, dite „commodo/incommodo“

En matière d'établissements classés, la dérogation dont question à l'article 4 (6) du projet de loi No 6022 ne devrait pas jouer pour des raisons impérieuses d'intérêt général et plus particulièrement pour des raisons d'ordre public et de protection de l'environnement.

2.1. Des délais à respecter par l'autorité compétente en matière d'établissements classés

La procédure d'autorisation, prévue dans le cadre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est régie par des délais précis fixés pour chacune des étapes qu'un dossier de demande doit parcourir. Ainsi, un délai endéans lequel l'autorité compétente doit statuer sur la complétude du dossier de demande, plusieurs délais concernant la réponse de l'autorité compétente en cas de réponse du requérant au constat d'un dossier incomplet, des délais d'instruction publique d'une demande ainsi que des délais pour la prise de décision sont fixés. Ces délais sont applicables dans le cadre d'une douzaine de procédures différentes, selon qu'il s'agit d'une demande d'autorisation de la classe 1, 2, 3, 3A ou 3B, d'un immeuble à caractère administratif et/ou commercial, d'un établissement exploité moins d'un an, d'une modification substantielle ou non substantielle d'un établissement antérieurement autorisé, d'une prolongation d'une autorisation venant à expiration, du renouvellement d'une autorisation devenue caduque, par exemple suite à un sinistre, d'une déclaration de cessation d'activité définitive ou d'une déclaration en cas de changement, par le législateur, de la classification d'un établissement.

2.2. Des conséquences du fait de considérer une demande comme étant acceptée

2.2.1. Du régime juridique général des autorisations tacites

Si le fait que le requérant peut considérer sa demande comme étant acceptée équivaut à une autorisation tacite, il y a lieu d'analyser quelques éléments du régime juridique général des autorisations tacites.

D'une manière générale, un régime d'autorisation tacite nécessite la réunion des éléments suivants:

1) saisine de l'autorité compétente; 2) existence d'un dossier de demande complet; 3) obligation pour l'administration de statuer endéans un certain délai. Dans l'hypothèse d'une application pure et simple du régime de l'autorisation tacite en matière d'établissements classés se posent plusieurs questions liées notamment à l'inexistence d'un acte administratif formel (i.e. d'une autorisation):

- *L'autorisation d'exploiter serait conférée par l'effet direct de la loi. L'existence de l'autorisation tacite est donc uniquement motivée par l'application de la loi. Si une*

réglementation existe, l'exploitant devrait se conformer à celle-ci. Or, l'objectif de la loi, notamment celui de réaliser la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des établissements, est poursuivi par le biais de conditions d'exploitation spécifiques tenant compte des meilleures techniques disponibles et de l'emplacement de l'établissement projeté par rapport à son voisinage.

- *Faute de publicité d'un acte, le point de départ du délai de recours n'est pas défini. Dans l'hypothèse de l'inertie complète de l'administration, le public ignore l'existence d'un dossier de demande et ignore partant également quel est le point de départ pour intenter un recours contre l'autorisation tacite. Dans cette hypothèse se pose notamment le problème de la recevabilité du recours étant donné qu'aucun acte administratif matériel existe.*
- *Aucune prescription environnementale non couverte par une réglementation spécifique ne serait à respecter alors que la législation sur les établissements classés vise l'exploitation concrète d'un établissement classé sur un site particulier pouvant amener les autorités compétentes à fixer pour un même établissement des prescriptions particulières (en raison, par exemple, du voisinage de l'établissement).*
- *L'application du régime de l'autorisation tacite augmente le risque de la création de droits et de situations irréversibles.*

2.2.2. Des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant s'opposer à l'application du régime de l'autorisation tacite en matière d'établissements classés

- *L'ordre public, la sécurité publique et la santé publique:*

L'exploitation d'un établissement classé qui n'est couverte par aucune prescription environnementale est susceptible de porter atteinte à l'ordre public (troubles de voisinage). De même, une pareille exploitation est susceptible de porter gravement préjudice aux travailleurs (atteinte à la dignité et à l'intégrité humaine).

- *La protection de l'environnement (urbain) et de la santé des animaux:*

La législation sur les établissements classés a été justement mise en place en vue de protéger l'environnement humain et naturel. Le droit d'exploiter un établissement classé est strictement confiné et il est conditionné par toute une série de précautions en vue d'éviter une détérioration de l'environnement.

Dans cette optique, l'exploitation d'un établissement classé par une „simple“ autorisation tacite non conditionnelle violerait de manière flagrante l'objectif principal de la législation sur les établissements classés.

2.3. Du champ d'application de la directive « services » au regard de la législation sur les établissements classés

Il y a lieu de rappeler que la directive « services » ne s'applique pas à tous les établissements classés. Est considéré comme « service », toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération.

La directive « services » elle-même exclut de son champ d'application toute une série d'activités parmi lesquelles se trouvent à priori déjà des activités classées, i.e. des activités tombant sous le champ d'application de la législation sur les établissements classés. Tel est le cas, notamment, pour les „services et réseaux de communication électroniques“ (émetteurs GSM), les „services de soins de santé“ (hôpitaux), les „services audiovisuels“ (émetteurs télé), les „services de la radiodiffusion sonore“ (émetteurs radio), les „activités participant à l'exercice de l'autorité publique“ (bâtiments administratifs au profit du Gouvernement et des institutions européennes et internationales), etc. La nomenclature des établissements classés vise toute une panoplie d'établissements qui ont justement pour objet la fabrication de

produits, tous ces établissements sont à exclure du champ d'application de la directive « services ». Uniquement les établissements qui prestent des services sous le régime de la loi de 1999 sont, le cas échéant, susceptibles d'être concernés par les dispositions et les obligations de la directive « services » ayant trait à la liberté d'établissement. Etant donné qu'une partie seulement des établissements classés est concernée par la directive « services » un problème constitutionnel de l'égalité devant la loi est susceptible de se poser. Si l'on considère, par exemple, que le stockage d'hydrocarbures est un service et que la production de meubles n'est pas un service, l'exploitant d'un important stockage d'hydrocarbures bénéficie d'un traitement plus favorable que celui applicable pour le menuisier en raison du régime de l'autorisation qui s'applique pour le premier. A quoi s'ajoute que d'un point de vue environnemental, l'exploitation d'un stockage d'hydrocarbures est substantiellement plus dangereuse pour l'environnement humain et naturel que l'exploitation d'une menuiserie. Compte tenu, au regard de la législation sur les établissements classés, du champ d'application très limité de la directive « services », des objectifs poursuivis par la législation sur les établissements classés et pour des raisons de sécurité juridique et de simplification administrative, le régime de l'autorisation tacite ne devrait donc pas jouer en matière d'établissements classés [...] ».

A quoi s'ajoute que bon nombre d'autorisations à délivrer en matière environnementale ne peuvent être délivrées que suite à une consultation du public. Tel est notamment le cas pour les établissements et activités relevant des directives dites « EIE », « IPPC » et « SEVESO ». A quoi s'ajoute le respect de la convention d'Aarhus qui prévoit également une participation du public pour nombreuses décisions à prendre en matière environnementale.

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de mentionner un « ancien » arrêt de la CJCE du 14 juin 2001 (C-230/00, Commission c/ Belgique) qui date d'avant l'entrée en vigueur de la directive « services » mais qui garde toute sa valeur pour ce qui est de la justification du maintien d'un régime d'autorisation en la matière et de l'exclusion du régime de l'autorisation tacite dans ce régime. Mutatis mutandis, la Cour estimait que l'objectif essentiel de la directive 85/337 (directive « EIE ») est que, avant l'octroi d'une autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement notamment en raison de leur nature, leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Selon la Cour, une autorisation tacite ne saurait être compatible avec les directives visées par le recours (directive 75/442 « déchets », directive 76/464 « pollution causée par certaines substances dangereuses versées dans le milieu aquatique », directive 80/68 « protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses » et 84/360 « lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles ») car celles-ci prévoient soit des mécanismes d'autorisation préalable soit, pour la directive « EIE » des procédures d'évaluation précédant l'octroi d'une autorisation. La Cour est d'avis que les autorités nationales sont tenues, en vertu de chacune de ces directives, d'examiner au cas par cas toutes les demandes d'autorisation introduites. (v. Etudes foncières, n° 93, septembre-octobre 2001).

En France, l'Assemblée nationale a fait référence en date du 29 juin 2010 à cette jurisprudence pour s'opposer à l'introduction proposée de l'autorisation tacite pour certaines installations d'élevage. Il y a lieu de lire : « [...] Enfin, de même que pour l'avis du commissaire enquêteur, l'autorisation accordée ne peut être implicite. Ce serait contraire au droit communautaire. La directive 85/337/CE du 27 juin 1985 sur l'évaluation environnementale des projets 1985 impose en effet à l'autorité compétente d'examiner les préoccupations et avis exprimés par le public sur un projet soumis à évaluation

environnementale et de les prendre en compte dans la procédure d'autorisation. La jurisprudence de la CJCE (conclusions sous CJUE 14 juin 2001, Commission c/ Belgique, affaire C-230/00, Rec. p. I-4591) confirme qu'une autorisation tacite ne permet pas de s'assurer de la prise en compte des remarques du public et de l'examen des éventuelles atteintes à l'environnement, et ne peut donc être retenue [...] ».¹

De l'exclusion générale de la législation environnementale du régime de l'autorisation tacite dans le cadre du PL 6022

Dans son avis du 23 mars 2010 (doc. parl. 6022⁹), le Conseil d'Etat critique l'exclusion générale de la législation sur l'environnement en ce qui concerne l'application du principe de l'autorisation tacite. Il se réfère notamment au considérant N° 63 de la directive 2006/123/CE sans cependant s'opposer formellement au texte proposé. Il y précise que selon la directive, seules certaines activités peuvent, le cas échéant, être exclues du régime de l'autorisation tacite. Les documents parlementaires à la base du texte du projet de loi 6022 illustrent et justifient de manière appropriée l'exclusion générale proposée.

Au lieu d'exclure de manière générale la législation environnementale des dispositions de l'article 11 (8) précité, les auteurs auraient pu dresser une liste des législations environnementales concernées ou encore établir une liste de toutes les autorisations requises en matière environnementale. Cependant, dans les trois cas de figure la solution est identique. Le régime de l'autorisation tacite ne saurait s'appliquer.

En date du 20 octobre 2010, des amendements au projet de loi 6022 ont été adoptés par la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire (doc. parl. 6022¹¹). L'article 11 (8) exclut du régime de l'autorisation tacite la législation portant sur la protection de l'environnement humain et naturel. Le texte proposé est le suivant :

« Art. 11. Les procédures et formalités d'autorisation

(1) Les procédures et formalités d'autorisation sont claires, rendues publiques à l'avance et facilement accessibles.

(2) Toute demande d'autorisation fait l'objet d'un accusé de réception indiquant:

a) le délai visé au paragraphe (4);

b) les voies de recours;

c) s'il y a lieu, la mention qu'en l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, l'autorisation est considérée comme octroyée de plein droit conformément au paragraphe (7).

(3) En cas de demande incomplète ou d'irrecevabilité d'une demande, le demandeur en est informé dans les plus brefs délais.

(4) Les demandes sont traitées avec objectivité et impartialité dans un délai raisonnable, qui est fixé et rendu public à l'avance. Sauf pour des motifs dûment justifiés ce délai ne peut pas dépasser trois mois.

(5) Ce délai commence à courir à partir du moment où tous les documents nécessaires ont été fournis à l'autorité compétente.

(6) Lorsque la complexité du dossier le justifie, l'autorité compétente peut prolonger le délai prévu au paragraphe (4) une seule fois et pour une durée limitée. La décision de prolongation

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/amendements/2636/263601281.pdf>

du délai ainsi que sa durée est dûment motivée et notifiée au demandeur avant l'expiration du délai initial.

(7) Par dérogation à la loi modifiée du 7 novembre 1996 relative à la procédure devant les juridictions administratives, et sauf dispositions légales spéciales contraires justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie, les prestataires peuvent considérer en cas d'absence de réponse dans le délai prévu aux paragraphes (4) et (6) leur demande d'autorisation comme acceptée.

A l'initiative de l'intéressé, l'autorité compétente émet sans délai les documents relatifs à l'autorisation.

(8) Les dispositions du paragraphe (7) ne s'appliquent pas:

a) aux activités de services portant en tout ou en partie sur la fabrication ou le commerce d'armes; et

b) à la législation portant sur la protection de l'environnement humain et naturel. »