



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

30 juin 2010

# AVIS I/40/2010

relatif à l'avant-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

relatif au projet de règlement grand-ducal concernant la procédure particulière à suivre pour certains établissements classés

..... AVIS .....

Par lettre du 18 mai 2010, Monsieur Claude Wiseler, ministre du Développement durable et des Infrastructures, a soumis l'avant-projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

**1.** Le projet de loi a trait à la procédure d'autorisation dite « commodo-incommodo » (loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés) et s'inscrit dans le cadre des efforts de simplification administrative annoncés par le programme gouvernemental.

**2.** Le projet introduit certains principes de simplification administrative en précisant, par exemple, certains délais d'instruction administrative et en raccourcissant certains d'entre eux.

Ce faisant, il ne constitue qu'une première étape de la simplification administrative de la loi relative aux établissements classés. Une refonte générale de la nomenclature fixant le classement des établissements (classes 1, 2, 3, 3A, 3B ou 4) est en cours.

Par ailleurs, le projet innove plus particulièrement en introduisant dans la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés l'option pour le demandeur de combiner la procédure d'enquête publique « commodo-incommodo » avec l'enquête publique exigée dans le cadre d'une autre législation à l'exemple de celle liée à un plan d'aménagement particulier « zone d'activité ». La solution retenue prévoit simplement que l'enquête publique « établissement classé » peut être accomplie simultanément avec celle de l'autre législation.

**3.** Le projet de règlement grand-ducal soumis pour avis a pour objectif de préciser le déroulement de la procédure d'enquête publique lorsque cette procédure particulière est appliquée.

## **1. Simplification des procédures**

### **1.1. Simplification du régime des établissements composites**

**4.** A l'heure actuelle, plusieurs procédures doivent être réalisées pour autoriser un établissement composite qui comporte plusieurs installations relevant de la classe 2 et d'une classe 3, 3A ou 3B. Tel est, par exemple, le cas pour un restaurant (classe 2) qui est doté d'une installation de climatisation (classe 3).

**5.** Pour simplifier la procédure d'autorisation tout en garantissant le respect des préoccupations environnementales et de protection des personnes, il est proposé que dans l'hypothèse où parmi plusieurs demandes d'autorisations liées à un même dossier, il y en a à la fois qui tombent sous la responsabilité du bourgmestre (classe 2) et d'autres tombant sous la responsabilité de ministres (classes 3, 3A, 3B), l'ensemble des autorisations concernées soient regroupées auprès du ou des ministres.

**5bis.** La CSL relève que les établissements de la classe 2 sont autorisés par le bourgmestre moyennant respect de la procédure commodo et incommodo, tandis que les établissements de la classe 3, 3A et 3B sont soumis à l'autorisation des ministres, sans qu'il y ait lieu de recourir à la procédure de commodo et incommodo. La simplification opérée par le présent projet dispense donc les installations relevant de la classe 2 composant des établissements composites de la procédure de commodo et incommodo.

**Le commentaire des articles le confirme, en affirmant qu'il est renoncé à l'enquête publique requise pour l'autorisation d'un établissement de la classe 2.**

**La Chambre des salariés se demande si cette suppression de la procédure de commodo et incommodo n'entraîne pas une diminution de la sécurité juridique des administrés. Ce d'autant plus que si les administrations étatiques disposent certainement de plus de moyens que les communes pour traiter les dossiers, ces dernières sont toutefois d'une part plus à même et plus enclines à défendre les intérêts de leurs habitants et ont d'autre part une meilleure connaissance de la situation au niveau local.**

**5ter. Par ailleurs, cette simplification du régime des établissements composites peut entraîner certains abus. N'est-il pas aisément envisageable de créer un établissement relevant de la classe 2 en ajoutant une installation tombant sous la classe 3 afin d'éviter la procédure de commodo et incommodo, ainsi que le contrôle communal ?**

## **1.2. Simplification du régime de la preuve du caractère autorisable d'un établissement**

**6.** A l'heure actuelle, les autorités compétentes en matière d'établissements classés doivent contrôler au moment de la prise de décision si l'établissement projeté est « situé dans une zone prévue à ces fins » en conformité avec les trois corps de législation concernés en la matière (aménagement du territoire, aménagement communal, protection de la nature). 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.

**7.** Pour des raisons de sécurité juridique notamment, la loi de 1999 avait été amendée en 2003 dans le sens à obliger les demandeurs au stade de la demande d'autorisation de prouver le caractère autorisable de l'établissement projeté par rapport aux dispositions d'urbanisme. Cependant, même si un dossier est complet à cet égard, il n'existe aucune garantie pour la délivrance de l'autorisation, par exemple, dans l'hypothèse d'une modification du zonage en question par les autorités communales en cours de procédure.

**8.** Afin d'alléger le travail des autorités compétentes et d'éviter que dans les recours contentieux, les discussions ne se trouvent réduites qu'au contrôle de la compatibilité du projet avec les dispositions d'urbanisme, le projet propose de responsabiliser davantage les exploitants en leur imposant de veiller à ce que, au début de l'exploitation de l'établissement autorisé, ce dernier est situé dans une zone prévue à ces fins.

Les dispositions actuelles précisent que la construction d'établissements classés ne peut avoir lieu qu'à partir du moment où toutes les autorisations requises ont été délivrées.

Les dispositions ajoutées par le projet analysé préciseront que l'exploitation de l'établissement autorisé ne sera permise que si l'établissement est situé dans une zone prévue à ces fins. Il appartient donc à l'exploitant de procéder au contrôle de la conformité de l'établissement par rapport aux dispositions d'urbanisme et non plus aux autorités compétentes.

Les auteurs du projet estiment que cette modification constitue au niveau du traitement des dossiers une importante simplification. En effet, la phase du contrôle de la conformité de l'établissement projeté entre le moment où le dossier est considéré comme étant complet et la prise de décision est supprimée.

**9.** Toutefois, cette règle sera à l'avenir conditionnée par des droits acquis. Ainsi, si en cours d'exploitation, le zonage est modifié, l'exploitant garde le droit d'exploiter l'établissement qui a été préalablement autorisé. Comme dans le passé, les exploitants qui ne respectent pas ces prescriptions peuvent être punis sur les plans administratif et/ou pénal.

### **1.3. Accroissement des missions du comité d'accompagnement**

**10.** Le projet de loi confie au comité d'accompagnement le soin de donner régulièrement son avis sur toutes les questions relatives à la simplification administrative et de formuler des recommandations le cas échéant.

La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés avait institué ce comité d'accompagnement ayant pour mission de :

- discuter et se prononcer, sur demande du ministre ayant dans ses attributions l'environnement ou du ministre ayant dans ses attributions le travail ou de sa propre initiative, sur les problèmes généraux pouvant se présenter dans le contexte de l'exécution de la loi en question ;
- donner son avis sur toutes les questions et les projets que le ministre, ayant dans ses attributions l'environnement, jugera utiles de lui soumettre.

**10bis.** Un projet de règlement grand-ducal également soumis pour avis à la CSL modifie la composition de ce comité d'accompagnement

La principale modification est due à la fusion ayant eu lieu entre la Chambre du travail et la Chambre des employés privés au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour donner naissance à la Chambre des salariés. Ce projet remplace donc les représentants de ces deux anciennes chambres salariales par un représentant de la Chambre des salariés.

Les salariés passent donc de 2 représentants (CEPL et AK) à un représentant (CSL) alors que les chambres patronales disposent de 3 représentants (Chambre de commerce, Chambre des métiers, Chambre d'agriculture).

Or le règlement grand-ducal du 20 juillet 1999 prévoit que le comité peut valablement siéger si au moins neuf membres sont présents ou représentés. Les membres empêchés peuvent se faire remplacer par leurs suppléants. Les décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du président sera prépondérante.

**La CSL renvoie à son avis relatif à ce projet de règlement grand-ducal pour prendre connaissance de l'intégralité de ses observations, mais elle tient à souligner dans le cadre du présent avis la nécessité d'un système de pondération des voix permettant que la voix du représentant de la CSL équivaille aux trois voix patronales.**

**Cette pondération se justifie d'autant plus avec l'ajout de la consultation du comité d'accompagnement sur toutes les questions relatives à la simplification administrative, qui ne doit pas se faire au détriment des administrés ou de la protection de la santé et de la sécurité des salariés sur le lieu de travail**

#### **1.4. Informations supplémentaires à solliciter une seule fois**

**11.** Le projet pose le principe qu'en cas de dossier incomplet, l'administration doit demander l'ensemble des éléments manquant en une seule fois.

**11bis.** Cette mesure est à saluer, dans la mesure où elle vise un traitement plus optimal des dossiers en évitant les allers et retours successifs du fait de nouvelles demandes de la part de l'administration.

#### **1.5. Modification du régime de la caducité de l'autorisation**

**12.** A l'heure actuelle, une nouvelle autorisation est nécessaire, lorsque l'établissement a chômé pendant deux années consécutives. Il est proposé de porter ce délai à trois ans.

Les auteurs du projet de loi considèrent cette prolongation du délai de caducité légitime dans des situations de crise, pendant lesquelles il se peut qu'un établissement ou que plusieurs installations d'un établissement ne fonctionnent pas endéans un certain délai.

#### **1.6. Modification du régime d'un établissement qui n'est appelé à fonctionner que pendant une durée limitée**

**13.** Selon le texte en vigueur, dans les cas où l'établissement n'est créé qu'à titre temporaire pour un an maximum, une autorisation peut être délivrée pour la durée de six mois, renouvelable une fois, sans qu'il y ait lieu de recourir à la procédure de commodo-incommodo.

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

En pratique, ces dispositions servent essentiellement aux chantiers de construction. Si, pour une raison ou une autre, le délai d'exploitation maximal d'un an autorisé est dépassé, une prolongation n'est pas possible et le requérant doit dans ce scénario éventuellement entamer une procédure d'autorisation avec enquête publique alors même que l'exploitation du chantier est en cours. La modification proposée simplifiera donc le régime d'autorisation des établissements classés qui ne sont appelés qu'à fonctionner que pendant maximale deux ans.

## **2. Accélération des procédures**

### **2.1. Introduction de certains délais d'instruction des dossiers de demande**

**15.** Le projet de loi introduit des délais pour certaines étapes procédurales qui en étaient dépourvues :

- Suite à une demande de modification non substantielle, les autorités compétentes auront trente jours pour actualiser l'autorisation.
- Suite à une demande de prolongation d'une autorisation, les autorités compétentes auront trente jours pour prendre une décision relative à cette demande.

- Suite à une déclaration de cessation d'activités, les autorités compétentes auront soixante jours pour y faire suite

**16.** Le projet analysé confère explicitement au pouvoir réglementaire le droit de déterminer le contenu d'une déclaration de cessation d'activité. L'adoption de ce règlement créera une transparence accrue et permettra à tous les acteurs de gagner du temps.

## **2.2. Réduction de certains délais d'instruction des dossiers de demande**

**17.** Le projet de loi réduit certains des délais qui existent déjà.

**18.** Ainsi dans l'hypothèse où des informations supplémentaires ont été sollicitées, le demandeur doit les envoyer dans un délai de 120 jours (au lieu de 180 jours) aux administrations.

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

**20. La Chambre des salariés s'interroge quant à l'introduction et au raccourcissement de ces délais. Pour pouvoir évacuer plus rapidement les dossiers, les services compétents des administrations compétentes doivent être dotés du personnel suffisant et compétent nécessaire. Or actuellement il existe déjà un problème de délai du fait d'une insuffisance de moyens humains.**

## **2.3. Recevabilité des dossiers de demande**

**21.** Le projet institue une nouvelle procédure de recevabilité des dossiers aux fins de responsabiliser davantage les demandeurs et de réduire le temps nécessaire pour l'instruction des dossiers.

Ainsi le projet de loi confère à l'Administration de l'environnement le droit d'apprécier et de décider de la recevabilité d'un dossier de demande si ce dernier porte sur un établissement de la classe 1, 3 ou 3B respectivement suivant le régime d'autorisation de la classe 1 ou de la classe 3 dans l'hypothèse d'un établissement composite.

L'Inspection du travail et des mines contrôle la recevabilité en ce qui concerne une demande d'autorisation portant sur un établissement de la classe 3A et l'administration communale compétente en ce qui concerne une demande d'autorisation portant sur un établissement de la classe 2.

**22.** Lorsqu'un dossier est « manifestement incomplet », il est à considérer comme étant irrecevable.

Un dossier est manifestement incomplet, si le dossier comporte des indications ou pièces contradictoires. De même, si certaines indications font défaut, notamment :

- 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.

**23.** L'appréciation de la recevabilité du dossier se fera dans la quinzaine de l'introduction de la demande.

Un dossier recevable n'est cependant pas nécessairement complet. Si le dossier est recevable mais incomplet, des informations supplémentaires seront sollicitées selon la procédure ordinaire.

La décision d'irrecevabilité prise par l'administration peut faire l'objet d'un recours gracieux ou hiérarchique. Elle peut également être attaquée devant le Président du Tribunal administratif selon la procédure de référé.

**24.** Le principe selon lequel le « silence vaut accord » est introduit par le projet de loi soumis pour avis. Si l'administration ne prend aucune décision sur la recevabilité d'un dossier endéans le délai de 15 jours, ce dernier est recevable.

#### **2.4. Procédure d'enquête particulière**

**25.** A l'heure actuelle, la création et l'aménagement d'une zone d'activité, par exemple, requièrent l'accomplissement de plusieurs procédures comportant plusieurs enquêtes publiques exigées notamment par les législations concernant l'aménagement et les établissements classés. Selon que le zonage existe déjà au niveau de l'urbanisme ou qu'il est à créer nouvellement, trois à quatre procédures avec participation du public sont requises.

**26.** Le texte soumis pour avis propose de réduire le nombre d'enquêtes publiques pour supprimer les doubles emplois procéduraux.

Quant au fond rien ne changera. Jusqu'au moment où le dossier est transmis à la commune, il suit le chemin tel que décrit par la loi sur les établissements classés. Il en est de même après retransmission du dossier par la commune à l'administration. Les instruments actuellement en vigueur ainsi que les compétences actuelles des autorités et administrations compétentes ne sont pas modifiées.

Seule la phase de l'enquête publique « commodo-incommodo » est accomplie selon une procédure particulière devant présenter des garanties au moins équivalentes aux administrés comparée à l'enquête publique « commodo-incommodo » traditionnelle à suivre pour un établissement de la classe 1.

**27.** Le projet de règlement grand-ducal soumis pour avis a pour objectif de préciser le déroulement de la procédure d'enquête publique lorsque cette procédure particulière est appliquée.

Il précise que simultanément à la procédure d'adoption d'un projet d'aménagement particulier relative à une zone soumise en tant que telle à une autorisation d'exploitation 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.

Les dossiers « commodo-incommodo » concernés sont à transmettre à la commune avant le vote provisoire. Il s'agit du dossier de demande « commodo-incommodo » relatif à la zone d'activité et, le cas échéant, des dossiers de demandes « commodo-incommodo » concernant certains établissements classés qui sont projetés dans cette zone. 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.

Dans les trente jours après l'approbation provisoire du plan d'aménagement particulier par le conseil communal, la demande d'autorisation « commodo-incommodo » est déposée pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Les demandes peuvent alors y être consultées par le public.

Les dépôts sont affichés dans la commune de la manière usuelle aux fins d'inviter le public à prendre connaissance du dossier. Si nécessaire, un affichage dans les communes limitrophes est également nécessaire. L'affichage doit également se faire sur le site de l'établissement projeté. De surcroît, une publication des dépôts dans quatre journaux luxembourgeois est requise.

A l'expiration du délai de consultation, le bourgmestre ou son délégué recueille les observations et procède à une enquête de commodo-incommodo dans laquelle sont entendus tous les intéressés qui le désirent. Un procès-verbal en sera dressé.

Le dossier accompagné de toutes les pièces requises est à retourner au plus tard une semaine après le vote définitif à l'Administration de l'environnement qui communiquera sans délai à l'Inspection du Travail et des Mines.

Ainsi les administrés auront l'occasion d'examiner simultanément à la maison communale le projet du plan d'aménagement particulier « zone d'activité » et le dossier « commodo-incommodo ». Les procédures « PAP » et « commodo-incommodo » ne sont cependant nullement fusionnées. Elles peuvent être accomplies parallèlement mais restent complètement indépendantes l'une de l'autre. Ainsi, le vice de procédure éventuel d'une procédure d'adoption d'un PAP ne pourrait à lui seul n'avoir aucune conséquence sur la procédure « commodo-incommodo » et inversement.

**28.** Notons que cette procédure particulière sera facultative et laissée au choix du demandeur.

**29.** Il devra également être loisible aux demandeurs d'établissements classés projetés dans la zone d'activité à créer d'utiliser la même procédure. Cette procédure concerne les établissements connus au moment de la création de la zone d'activité et qui désirent s'y implanter. Pour les établissements classés qui s'implanteront par la suite dans la zone d'activité, la procédure « commodo-incommodo » traditionnelle est à suivre.

**30.** La Chambre des salariés relève que cette procédure particulière constitue la modification la plus importante engendrée par ce projet de loi. Elle suggère qu'une évaluation de son impact soit élaborée après une année de mise en application afin de juger de son efficacité.

## **2.5. Renforcement du personnel de l'Administration de l'environnement et de l'Inspection du travail et des mines**

**31.** Le projet analysé propose d'engager deux fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur et de deux fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur technicien en vue de renforcer le service compétent de l'Administration de l'environnement.

**32.** En ce qui concerne l'Inspection du travail et des mines, le projet prévoit l'engagement d'un fonctionnaire de la carrière de l'attaché d'administration ayant suivi une formation universitaire

scientifique, de quatre fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur technicien et d'un fonctionnaire de la carrière de l'expéditionnaire administratif.

**33.** La CSL se demande si le renforcement des effectifs figurant ci-avant sera suffisant pour pouvoir rattraper le retard accumulé depuis l'instauration de la loi de 1999, réussir à traiter les dossiers dans les délais actuellement en vigueur, et faire face à la nouvelle réduction des délais de traitement (comme exposé aux points 16 à 19), ainsi que pour répondre à l'instauration de la nouvelle procédure de recevabilité et aussi garantir un déroulement convenable de toutes les autres tâches incombant aux agents du service des établissements classées de ces deux administrations.

La CSL demande dès lors que soit dressé, à intervalles réguliers, un bilan pour vérifier l'adéquation du nombre de ces agents avec leur charge de travail.

### **3. Erreurs matérielles**

**34.** Le chapitre du projet de loi ne comporte pas de section 2.

### **4. Conclusion**

**35.** Si la Chambre des salariés peut de prime abord approuver la volonté de simplifier les procédures administratives trop lourdes, elle se méfie de cette volonté devenue un leit-motiv politique actuellement à la mode. A ses yeux, il faut garder à l'esprit que les procédures ont été initialement instituées pour encadrer les droits des uns en vue de préserver les droits des autres. Le souci premier de notre institution restant la défense de la santé et de la sécurité de ses ressortissants, elle est dès lors d'avis qu'il faut assurer la primauté de cet objectif sur toute velléité de simplification administrative.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, il est donc souhaitable que la simplification administrative instaurée par le présent projet de loi fasse l'objet d'une évaluation régulière et soit réajustée le cas échéant.

**36.** Elle se demande en outre si la méthode adoptée par les auteurs du présent projet de loi garantit un traitement optimal des dossiers.

En effet, l'une des principales mesures proposées par le présent projet est de raccourcir un certain nombre de délais d'instruction des demandes. Vouloir traiter un nombre toujours croissant de dossiers dans un temps plus court peut sembler contradictoire. Apparaît alors le risque que l'examen des dossiers soit bâclé, sauf à augmenter de façon conséquente le personnel compétent.

Il est vrai que le projet soumis pour avis renforce le personnel de l'Administration de l'environnement et de l'Inspection du travail et des mines, mais dans une certaine mesure seulement. Or le renfort nécessaire s'est accru du fait du raccourcissement des délais d'instruction des demandes.

N'aurait-il dès lors pas été préférable de donner simplement plus de moyens aux administrations concernées afin qu'elles soient en mesure de répondre aux administrés dans les délais existant ?

**37. La Chambre des salariés approuve le présent projet de loi, ainsi que le projet de règlement grand-ducal sous réserve des remarques formulées dans le présent avis.**

---

Luxembourg, le 30 juin 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.