

Luxembourg, le 13 novembre 2014

Projet de loi n° 6704 (« *Omnibus* ») portant modification de :

- a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- b) la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
- c) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;
- d) la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- e) la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- f) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- g) la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
- h) la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
- i) la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
- j) la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ;

et abrogation de :

- a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
- b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radio-phoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

---

**Avis commun de la Chambre de Commerce  
et de la Chambre des Métiers**

Par sa lettre du 17 juillet 2014, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme administrative a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi sous avis a pour objet de regrouper dans une seule loi « omnibus » (ci-après le « projet de loi omnibus »), un ensemble de modifications législatives permettant une simplification administrative au bénéfice des entreprises et des citoyens, d'une part, et des administrations, d'autre part.

L'ensemble de ces modifications législatives résulte notamment du dialogue politique engagé en 2012 entre le Gouvernement et différentes parties prenantes, dont l'UEL et, par conséquent, aussi la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, au sein d'une table ronde nationale dédiée à l'accélération des investissements. Dans le cadre de cette table ronde, une série d'entrevues bilatérales pilotées par le Ministère d'État avait eu lieu. Suite aux propositions d'action demandées par les organisations patronales réunies sous l'égide de l'UEL, des engagements politiques avaient été pris et le projet de loi omnibus a pour objectif de mettre en œuvre certaines d'entre elles.

Au regard de l'importance du présent projet de loi et de ses répercussions sur l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, les deux chambres professionnelles ont estimé utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

Selon l'exposé des motifs, les efforts de simplification administrative concernés par le projet de loi sous avis sont de trois sortes. Dans le texte avisé figurent des mesures de réduction des délais de procédure susceptibles de diminuer le coût de l'instruction des dossiers, aussi bien du côté des requérants que du côté des administrations. Certaines mesures se traduisent par des efforts de dématérialisation et de transition vers le numérique dans l'optique d'une modernisation progressive de l'État. Enfin, le projet de loi avisé prévoit l'abandon et/ou la régularisation de textes jugés obsolètes ou non conformes à la loi par les cours et tribunaux.

Le projet de loi omnibus se constitue de 13 chapitres modifiant en tout onze textes et en abrogeant deux autres. Les cinq lois impactant le plus les procédures d'urbanisme et d'environnement sont particulièrement commentées dans le présent avis, à savoir :

- (1) La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ci-après la « **loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain** » ;
- (2) La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, ci-après la « **loi de 1999 relative aux établissements classés** » ;
- (3) la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après la « **loi de 2004 de protection de la nature** » ;
- (4) la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, ci-après la « **loi de 2008 relative à l'eau** » ; et
- (5) la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ci-après la « **loi de 1983 de conservation et de protection des sites et monuments** ».

Ces matières sont abordées une à une dans le présent avis et font l'objet de chapitres distincts (chapitres 3.1 à 3.6). Un chapitre est également dédié à la problématique des évaluations environnementales, non abordée dans le projet de loi omnibus (chapitre 3.5).

## Résumé synthétique

Dans son programme de coalition de décembre 2013, le Gouvernement s'est engagé à poursuivre et à renforcer les efforts de simplification administrative entrepris dans le pays depuis plusieurs années. Dans la foulée, une plateforme interministérielle de réforme et de simplification administrative a été mise sur pieds. Un des objectifs de cette plateforme est d'institutionnaliser davantage la pratique d'échanges réguliers entre les acteurs publics, d'une part, et les parties prenantes à la simplification administrative, d'autre part, dont les organisations professionnelles et patronales.

Le présent projet de loi omnibus représente une première étape et un premier résultat concret de cette nouvelle approche, ce dont la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se félicitent.

Deux ensembles de mesures sont recensés par les deux chambres professionnelles dans le projet de loi omnibus, à savoir des initiatives de réduction des délais de réponses de l'autorité compétente dans le temps avec, partant, un effet direct sur la durée totale des procédures d'urbanisme et d'environnement et, d'autre part, des initiatives ayant un impact indirect sur la durée totale des procédures en cause.

Dans la première catégorie de mesures, l'on recense l'introduction de délais de réponses dans le chef de différentes administrations, parfois accompagnés du principe d'autorisation tacite, notamment lorsqu'une administration doit se prononcer sur la recevabilité d'une demande ou sur le degré de complétude d'un dossier. Par ailleurs, certains délais de réponse sont écourtés.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent toutefois que davantage de mesures de nature similaire auraient pu être introduites de manière systématique, à travers tous les textes légaux que le projet de loi omnibus se propose d'amender. Or, ce n'est pas le cas et, au long du présent avis, les deux chambres professionnelles épinglent ces oublis. Afin d'éviter de telles omissions à l'avenir et afin d'adapter les lois et règlements de manière plus incisive, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers appellent à ce que soient intégrés les principes du « mieux légiférer » dans une grande « loi instituant les principes du "mieux légiférer" du cadre légal et réglementaire national ».

Plusieurs mesures de nature différente ayant un impact indirect sur la durée totale des procédures sont recensées dans la seconde catégorie d'initiatives. Par exemple, les conditions de prise d'initiative pour l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier (ci-après le « PAP ») « nouveau quartier » sont allégées. Ou encore, la notion de « modification ponctuelle » d'un PAP est introduite alors qu'une plateforme de concertation visant à faciliter (et accélérer) l'adoption des PAP est créée (parmi d'autres mesures de simplification concernant l'aménagement du territoire, dont la dématérialisation des documents publiés). En matière d'établissements classés, deux nouvelles classes sont introduites, relevant de deux ministères différents (et non plus de deux ministères à la fois) alors qu'il devient possible de proroger une autorisation de construire, sans devoir repasser par la case départ.

L'ensemble de ces mesures constitue bel et bien un premier pas important vers une simplification administrative des procédures d'urbanisme et d'environnement.

Néanmoins, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que davantage d'efforts doivent être fournis pour la mise en place, à moyen terme, d'une véritable politique de simplification administrative globale. Certains efforts à fournir sont substan-

tiels et les deux chambres professionnelles sont conscientes qu'ils ne pourront pas être effectués au travers du seul projet de loi omnibus actuel. Pour ce faire, une « loi omnibus II » devrait être envisagée.

En matière d'aménagement communal et de développement urbain, la mission de la cellule d'évaluation chargée d'évaluer la conformité d'un projet de PAP avec les lois et règlements en vigueur doit être réformée et limitée, entre autres, au seul contrôle de la compatibilité d'un projet PAP avec ceux-ci. Les conventions et les projets d'exécution nécessaires aux PAP « nouveaux quartiers » devraient être abrogés et la notion de « modification ponctuelle » d'un PAP doit être clarifiée (de même que la procédure afférente doit être allégée davantage). Pour ce qui est des autorisations de construire, une dispense automatique d'autorisation doit être prévue pour les constructions d'utilité publique, tandis que les ouvrages « de moindre envergure » pouvant également être dispensés doivent être mieux définis. Enfin, la procédure allégée des PAP introduite par le projet de loi omnibus doit aussi être prévue pour les plans d'aménagement généraux (ci-après les « PAG »). A moyen terme, il faudra réformer les quatre principaux règlements d'exécution de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain.

Concernant les établissements classés, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers appellent à ce que soient séparées, une fois pour toutes, les autorisations de construction et les autorisations d'exploitation, et ce pour toutes les catégories d'établissements. Notamment, l'article 17 de la loi de 1999 relative aux établissements classés devrait prévoir la séparation optionnelle de ces deux autorisations, sous la condition que le porteur de projets concerné fournisse une garantie bancaire. A moyen terme, la nomenclature des établissements classés devra être revue en profondeur. D'ici là, il devrait toutefois être possible pour une entreprise de demander le reclassement de la classe 4 en classe 3, 3A ou 3B de son bâtiment, ce à quoi le projet de loi omnibus avisé pourrait aisément remédier.

Toujours en matière d'établissements classés, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers appellent à ce qu'une politique de transparence des normes et prescriptions soit définie au plus vite, afin de lever l'insécurité juridique latente qui les entoure. Pour ce faire, une « Commission nationale des normes » devrait être institutionnalisée. Enfin, une autorisation-type devrait être introduite pour les « établissements courants » et les documents commodo/incommodo devraient pouvoir être publiés sous format électronique, en tout cas au moins pour les procédures requérant la consultation du public (à l'image de ce qui est déjà prévu pour l'aménagement communal et le développement urbain).

De manière générale, toutes les procédures impliquant la consultation du public devraient être harmonisées à travers toute la législation, harmonisation demandée de longue date par les organisations patronales, mais aussi par le Conseil d'Etat et le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL).

Pour ce qui est du chapitre volumineux de l'environnement en général et de la protection de la nature en particulier, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent qu'un projet de loi de protection de la nature<sup>1</sup> est toujours débattu au sein de la Commission de l'Environnement de la Chambre des Députés. Ce texte a déjà fait l'objet de nombreux commentaires de la part des deux chambres professionnelles, dont les plus importants sont rappelés dans le présent avis : mise en place de délais dans le chef des

---

<sup>1</sup> A savoir le projet de loi n° 6477 modifiant (1) la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, (2) l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1<sup>er</sup> juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière, (3) la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, et (4) la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ci-après le « projet de loi n° 6477 de protection de la nature ».

administrations, raccourcissement de certaines procédures, définitions claires des termes et normes encore trop flous et/ou subjectifs et qui jonchent la loi de 2004 de protection de la nature, parmi d'autres.

En outre, les deux chambres professionnelles regrettent l'absence de mesures de simplification en rapport avec la problématique dite de la « cascade des évaluations environnementales » dans le projet de loi omnibus. Ce problème est particulièrement lié au non-respect, dans la législation luxembourgeoise, du principe européen de « hiérarchie des évaluations environnementales », ce qui constitue d'ailleurs une violation flagrante du principe de « la directive, rien que la directive ». Selon le principe de hiérarchie des évaluations, les porteurs de projets devraient pouvoir utiliser, dans leurs évaluations des incidences environnementales (ci-après les « EIE »), les données issues des évaluations environnementales stratégiques (ci-après les « EES ») préparées en amont par les autorités compétentes. Or, ce n'est actuellement pas le cas, et les organisations patronales et professionnelles dénoncent depuis longtemps les coûts et surcharges de travail disproportionnés pour les bureaux d'études.

Concernant la protection de l'eau, les deux chambres professionnelles demandent que des critères et lignes directrices clairs en la matière soient publiés et qu'une nomenclature identifiant précisément les activités interdites et/ou réglementées dans les différentes zones de protection de l'eau soit utilisée à l'avenir. Ceci devrait permettre aux porteurs de projet de mieux planifier leurs procédures et études à réaliser. Comme pour les autres thématiques touchées par le projet de loi omnibus, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers identifient plusieurs possibilités d'imposition de délais dans le chef des administrations et de simplification/raccourcissement des procédures à saisir.

Dans le cadre de la nouvelle procédure raccourcie d'autorisation relative aux sites et monuments nationaux, il incombe de définir au plus vite les pièces accompagnant toute demande afin de lever toute insécurité juridique. Plus important encore, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que le projet de loi omnibus n'empêche nullement les pouvoirs publics de classer un immeuble ou un site en fin de procédure d'autorisation de construire. Pour les entreprises, le risque de blocage pour classification d'un immeuble ou d'un site est réel, et les deux chambres professionnelles plaident en faveur d'une nouvelle approche, à travers une procédure de « demande de classement immédiat ». Enfin, et comme pour toutes les matières amendées par le projet de loi sous avis, il incombe de reconsidérer les procédures relatives aux sites et monuments nationaux selon le principe du « mieux légiférer » (notification du caractère complet ou incomplet d'une demande, fourniture en une seule fois des informations supplémentaires, introduction de délais de réponse dans le chef des administrations, etc.).

Pour conclure, le présent projet de loi omnibus représente un premier pas dans la bonne direction et un signal fort de la part du Gouvernement. C'est un texte fédérateur en ce sens qu'il s'attaque au « stock » des législations existantes, principalement dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement, en prévoyant un ensemble d'adaptations de textes légaux de nature différente. Il est en outre novateur parce qu'il est le fruit d'une nouvelle approche interministérielle renforcée à la simplification administrative.

Cette nouvelle approche, produit d'un « *dialogue transversal et structuré avec différentes parties prenantes* », privilégie une méthode de travail commune, associant les acteurs-clés au niveau des ministères et des administrations ainsi que les acteurs privés et les communes. Il importe de systématiser cette approche à l'avenir, au moyen d'autres projets de loi omnibus ambitieux, afin d'avancer dans des réformes importantes pour l'avenir et la compétitivité du pays.



# Table des matières

<b>1. Rappel du contexte.....</b>	<b>8</b>
<b>2. Un premier pas dans la bonne direction et un signal fort de la part du Gouvernement.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Eléments manquant dans le projet de loi et propositions d'adaptation .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1. Aménagement communal et développement urbain .....</b>	<b>13</b>
3.1.1. Réforme de la mission de la cellule d'évaluation .....	14
3.1.2. Abrogation de la convention et du projet d'exécution dans la procédure de PAP « nouveau quartier » .....	17
3.1.3. Clarification de la notion de « modification ponctuelle » d'un PAP et nouvelle procédure « allégée » de modification ponctuelle d'un PAP encore trop lourde .....	18
3.1.4. Définition des types d'ouvrage dispensés de l'autorisation de construire .....	19
3.1.5. Introduction d'une dispense d'autorisation de construire pour les constructions d'utilité publique .....	20
3.1.6. Suppression de l'exigence d'une double autorisation en cas de modification de la délimitation d'une zone verte .....	20
3.1.7. Simplification des procédures relatives au PAG .....	20
3.1.8. Introduction d'un délai de réponse de la part du bourgmestre pour les autorisations de construire .....	21
3.1.9. Délais uniques coordonnés entre le projet de loi omnibus et les plans sectoriels .....	21
3.1.10. Promotion de l'outil dit de « règlement-type sur les bâtisses » .....	22
3.1.11. Réforme des règlements d'exécution d'aménagement communal et de développement urbain.....	22
<b>3.2. Etablissements classés .....</b>	<b>23</b>
3.2.1. Possibilité de reclassement de la classe 4 en classe 3, 3A ou 3B et révision en profondeur de la nomenclature des établissements classés .....	24
3.2.2. Séparation des autorisations de construction et d'exploitation .....	24
3.2.3. Publication des documents « commodo / incommodo » sous format électronique .....	26
3.2.4. Introduction d'une autorisation-type pour les établissements courants.....	26
3.2.5. Davantage de transparence au niveau des normes et des prescriptions .....	26
3.2.6. Adaptation des dispositions transitoires .....	27
<b>3.3. Protection de la nature et des ressources naturelles.....</b>	<b>28</b>
3.3.1. Limitation de l'implication de multiples autorités compétentes.....	28
3.3.2. Définition d'une procédure intégrée unique pour l'ensemble des législations environnementales, notamment en matière de participation du public.....	29
3.3.3. Appliquer systématiquement les principes du « mieux légiférer » dans le cadre de la réforme en cours de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles ..	30
<b>3.4. Refonte de la législation régissant les évaluations environnementales.....</b>	<b>32</b>
3.4.1. Respect du principe de hiérarchie des évaluations environnementales .....	33
3.4.2. Approche intégrée en matière d'évaluations environnementales.....	34
3.4.3. Définition de délais de réponse officiels et de critères de conformité transparents .....	34
3.4.4. Adaptation de la législation concernant le niveau de bruit dans les alentours immédiats des établissements et des chantiers .....	36
<b>3.5. Protection et gestion de l'eau.....</b>	<b>36</b>
<b>3.6. Conservation et protection des sites et monuments nationaux .....</b>	<b>37</b>
<b>4. Systématisation d'une approche de simplification administrative selon les principes du « mieux légiférer ».....</b>	<b>39</b>

## 1. Rappel du contexte

Le 8 mai 2012, dans le cadre de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier Ministre de l'époque avait annoncé sa décision de convoquer une table ronde « Investissements » avec les différents acteurs concernés, afin de prendre des décisions visant à accélérer les investissements au Luxembourg :

*« Afin de trouver des solutions pour accélérer la prise de décision relative à un investissement public ou privé et pour réduire l'intervalle de temps entre la décision et la réalisation d'un tel investissement, le Premier Ministre convoquera l'ensemble des acteurs concernés à une table ronde en automne 2012. »*

Le dossier de la simplification des procédures, à l'ordre du jour des Gouvernements successifs depuis 2004, avait également fait l'objet de discussions, menées lors des réunions bilatérales entre l'UEL et le Gouvernement qui se sont tenues jusque fin 2011. Lors de ces réunions, il avait été retenu que le Gouvernement et les différents ministères intensifieraient leurs efforts en matière de réduction des charges administratives, accorderaient à ce dossier une importance accrue et renforceraient le soutien institutionnel à la simplification législative. Les parties présentes étaient arrivées à la conclusion que ce dossier constituerait, à l'avenir, un des éléments cruciaux pour améliorer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et elles avaient décidé que des mesures supplémentaires devraient être mises en place pour « réduire de moitié la durée totale des procédures ».

Faisant suite à l'annonce du Premier Ministre de la table ronde « Investissements », les organisations patronales réunies sous l'égide de l'UEL avaient envoyé aux responsables politiques concernés, en novembre 2012, une série de propositions concrètes de réformes incisives des procédures d'urbanisme et d'environnement. Fin 2012, plusieurs entrevues préparatoires bilatérales avaient eu lieu et, le 29 mai 2013, lors d'une entrevue entre l'UEL et le Premier ministre, des engagements politiques avaient été pris. Ceux-ci devaient aboutir à un « projet de loi omnibus » qui aurait pour objectif de regrouper, dans un seul document législatif, l'ensemble des modifications législatives requises pour mettre en œuvre les différents allègements de procédures proposés.

Dans son programme gouvernemental, le Gouvernement actuel annonce le renforcement de l'approche interministérielle, instaurée en 2011, avec notamment la création d'une « mission interministérielle »<sup>2</sup>, lancée en avril 2014 sous le nom de « Plateforme interministérielle de réforme et de simplification administrative » (ci-après dénommée la « plateforme interministérielle »)<sup>3</sup>.

Le travail de la nouvelle plateforme interministérielle se déploie autour de deux axes majeurs :

- Un *screening* systématique des procédures dans l'optique de limiter les formalités administratives progressivement au strict minimum, autrement dit un screening du « stock » et des « flux » de la législation ;
- Un dialogue structuré avec les administrations, les citoyens, les entreprises et les communes.

<sup>2</sup> Source : Programme gouvernemental du nouveau Gouvernement, page 19, disponible sur [www.gouvernement.lu](http://www.gouvernement.lu).

<sup>3</sup> Voir page web de la plateforme sur [www.fonction-publique.public.lu/fr/structure-organisationnelle/plateforme-interministerielle](http://www.fonction-publique.public.lu/fr/structure-organisationnelle/plateforme-interministerielle).



La plateforme interministérielle a pour tâche explicite d' « assurer le suivi du dialogue politique engagé en 2012 avec [les] différentes parties prenantes », dont les organisations professionnelles et patronales. La « pratique d'échanges réguliers » entre la plateforme interministérielle et les différents acteurs concernés est en cours d'institutionnalisation, ce dont la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se félicitent.

A leurs yeux, le renforcement récent des échanges entre acteurs concernés est innovant et le présent projet de loi omnibus représente une première étape et un premier résultat concret de cette nouvelle approche.

## 2. Un premier pas dans la bonne direction et un signal fort de la part du Gouvernement

Aux yeux de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, le projet de loi omnibus met en œuvre un certain nombre de mesures de simplification importantes et constitue dès lors un signal fort de la part du Gouvernement en direction des entreprises.

Deux ensembles de mesures sont particulièrement recensés par les deux chambres professionnelles dans le projet de loi sous avis, à savoir, d'une part, les initiatives de réduction des délais de réponses de l'autorité compétente dans le temps avec, partant, un effet direct sur la durée totale des procédures d'urbanisme et d'environnement et, d'autre part, les initiatives ayant un impact indirect sur la durée totale des procédures en cause.

Concernant le premier ensemble de mesures (initiatives de réduction des délais de réponses de la part des administrations), elles constatent les innovations suivantes, qu'elles approuvent explicitement :

- **Diminution du délai de trois à un mois pour la remise d'avis par la cellule d'évaluation de la commission d'aménagement** (ci-après la « cellule d'évaluation ») quant à la conformité et à la comptabilité d'un projet de PAP avec les dispositions légales en vigueur ; par ailleurs, le principe d'autorisation tacite est introduit et donc, sans avis de la cellule d'évaluation endéans un mois de la remise d'un dossier complet de projet de PAP, le conseil communal peut passer au vote ;
- **Abrogation de la procédure d'approbation du Ministre de l'Intérieur de la convention et du projet d'exécution d'un PAP « nouveau quartier »**, qui statue, selon les textes actuels, dans les trois mois à compter de la réception de la délibération du conseil communal relative à la convention et au projet d'exécution ;
- **Introduction d'un délai de 15 jours** à compter de la date de l'accord du conseil communal pour **transférer au Ministre de l'Environnement une demande de projet de modification de délimitation de zone verte** ;
- **Raccourcissement de la procédure d'autorisation en matière de conservation et de protection des sites et monuments** grâce à l'introduction d'un délai d'avis maximal de deux mois pour la Commission des Sites et Monuments nationaux dans le cadre d'une demande d'autorisation ; par ailleurs, à défaut d'avis émis dans ce délai par ladite Commission, le Ministre de la Culture a la possibilité de statuer dans les trois mois de la réception de la demande, délai au-delà duquel cette demande est tacitement accordée ;
- **Introduction d'un délai de deux mois en matière de demande d'autorisation ministérielle pour l'usage d'appareils d'amplification sonore et haut-parleurs** dans deux ou plusieurs communes à compter de la réception de ladite demande ; l'accord tacite est également prévu ici en cas de non-réponse dans le délai fixé.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers recensent en outre plusieurs mesures de nature différente qui sont susceptibles d'avoir une influence indirecte sur la durée totale des procédures et qui devraient permettre une accélération dans la prise de décision des autorités compétentes. Il s'agit en l'occurrence des mesures suivantes:

- **Allègement des conditions de prise d'initiative pour l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier »** : selon les dispositions actuelles, l'unanimité des propriétaires (100%) disposant des terrains dans un potentiel PAP « nouveau quartier » doit être obtenue pour l'élaboration de ce projet, ce qui crée des situations inextricables où le propriétaire d'un lot à surface réduite peut s'opposer au développement du projet. En effet, le propriétaire d'une parcelle peut bloquer le projet ou bien faire pression sur le promoteur du projet pour exiger un prix élevé pour sa parcelle. A l'avenir, un minimum de deux tiers des propriétaires disposant d'au moins la moitié des terrains concernés sera requis. Une telle mesure permettra d'accélérer l'initiation de la procédure d'élaboration d'un PAP « nouveau quartier », sans pour autant enfreindre les droits des propriétaires concernés. Les deux chambres professionnelles approuvent cette mesure, qui représente une revendication de longue date.
- **Introduction d'une procédure allégée en cas de « modification ponctuelle » de PAP, incluant le principe de l'autorisation tacite en cas de non réponse du Ministre en-déans 30 jours de la réception d'un dossier** : même si les deux chambres professionnelles estiment que la procédure allégée telle que prévue par le projet de loi avisé demeure encore trop lourde et complexe (voir chapitre 3.1.3), elles saluent l'introduction de la notion-même de « modification ponctuelle », qui constitue une innovation. En pratique, il s'avère en effet que des PAP présentent parfois de légères erreurs et/ou nécessitent de petites modifications ponctuelles (par exemple la modification de la pente d'un toit de 45° à 30° ou la construction de cinq au lieu de quatre maisons à volumétrie globale inchangée) pour en faciliter la mise en œuvre, ne justifiant pas le recours à la procédure complète. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à relever dans ce contexte les problèmes de définition rattachés à la notion de « modification ponctuelle » (voir chapitre 3.1.3).
- **Mise en place d'une plateforme visant à accompagner les initiateurs de projets et les communes en vue de faciliter l'adoption des différents plans d'aménagement** : ce nouveau service, proposé par la cellule d'évaluation, devrait permettre aux parties prenantes d'écarter en amont une majorité de complications pouvant naître lors de la délivrance ultérieure d'autorisations individuelles (permission de voirie, etc.), engendrant de nombreux retards au niveau de la prise de décision des autorités compétentes dans la pratique. Les deux chambres professionnelles sont toutefois d'avis que la réforme quant à la mission de la cellule d'évaluation devrait aller plus loin que ce qui est prévu par le projet de loi sous avis (voir chapitre 3.1.1).
- **Introduction de deux nouvelles classes en matière d'autorisation d'établissement (à savoir la classe 1A, relevant dorénavant du Ministre du Travail, et la classe 1B, relevant du Ministre de l'Environnement)** : l'objectif de cette mesure est de mieux cibler l'autorité administrative directement compétente (et non deux autorités en même temps), réduisant ainsi le délai d'instruction. Cette possibilité est attelée au nouveau principe d'« instruction de la demande » pour les établissements composites selon lequel chaque autorité n'autorise plus que les établissements pour lesquels elle est naturellement compétente. De plus, le texte avisé permet qu'un dossier de demande soit instruit parallèlement au déploiement des démarches parfois nécessaires à la régularisation de situation d'un classement incompatible de terrain. Cette possibilité est une amélioration certaine par rapport au *statu quo* exigeant la mise en conformité d'un

classement incompatible avant toute autre initiative d'instruction d'un dossier. Dans le même état d'esprit, la possibilité de compléter un dossier jugé irrecevable est introduite moyennant réception des pièces manquantes endéans un mois. Actuellement, un dossier irrecevable est simplement retourné à l'intéressé qui doit alors préparer une nouvelle demande. Les deux chambres professionnelles approuvent dans les grandes lignes les mesures quant à la législation concernant les établissements classés. Elles revendiquent toutefois d'autres mesures incisives complémentaires (voir chapitre 3.2).

- **Possibilité de prorogation d'une autorisation de construire** : le projet de loi sous avis permet qu'une autorisation de construire, qui a une durée de validité d'un an, puisse être prorogée d'une année, à deux reprises. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent cette initiative car, en pratique, trop de procédures tombent sous le couperet de la caducité, obligeant les porteurs de projets à repasser par la case départ. Elles appellent cependant à ce que le même type de prorogation soit mis en place pour les autorisations relatives à la protection de la nature (voir chapitre 3.3).
- **Suppression de l'autorisation du Ministre de l'Environnement pour toute construction à l'intérieur de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées** d'une distance inférieure à 30 mètres des bois et forêts d'une étendue d'un hectare au moins ainsi que des cours d'eau, dans le cadre de la loi de protection de la nature.

Au-delà de ces deux catégories de mesures permettant de réduire les délais de procédures, le projet de loi omnibus prévoit des efforts de dématérialisation et de transition vers le numérique dans l'optique d'une modernisation progressive de l'État, ainsi que la clarification de textes jugés obsolètes ou non conformes à la loi.

- **Efforts de dématérialisation et de transition vers le numérique** : le projet de loi sous avis prévoit qu'en matière d'aménagement communal et de développement urbain les projets de PAG et de PAP fassent l'objet d'une publication sur support électronique et non plus seulement dans les quotidiens nationaux. Il en est à présent de même en cas de servitudes, c'est-à-dire en cas de mise à l'arrêt partiel de travaux frappant les propriétaires d'immeubles touchés par un PAG en création ou en modification. Ces efforts d'e-numérisation devraient permettre aux personnes et sociétés intéressées par les PAG et PAP et/ou concernées par un cas de servitudes de ne plus se déplacer à la commune pour en prendre connaissance. Néanmoins, ces efforts devraient être étendus aux autorisations d'établissement, autorisations pour lesquelles le texte avisé ne prévoit aucune remise et/ou consultation de documents en ligne, alors qu'elles concernent une multitude d'entreprises en pratique (voir chapitre 3.2.3).
- **Clarification des textes** : le projet de loi avisé prévoit que les PAG et les PAP se composent dorénavant d'une partie écrite et d'une partie graphique « *qui se complètent réciproquement* ». L'introduction du principe de complémentarité entre les parties écrites et graphiques des PAG et PAP devrait, à l'avenir, lever les difficultés d'interprétation de ces documents par les parties prenantes. Concernant le PAG en particulier, une nouvelle « *fiche de présentation résumant les orientations fondamentales* » de celui-ci est à présent requise, ce qui devrait permettre également une compréhension facilitée du document.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, l'ensemble de ces mesures constitue bel et bien un premier pas important vers une simplification des procédures d'urbanisme et d'environnement, somme toutes fort complexes, auxquelles les entreprises sont confrontées lors de la réalisation de projets d'investissements. De ce

fait, elles saluent explicitement les mesures qui représentent un signal fort en direction des entreprises.

Néanmoins, les deux chambres professionnelles sont d'avis que davantage d'efforts doivent être réalisés pour la mise en place, à moyen terme, d'une politique de simplification administrative plus globale, privilégiant une approche structurée de *screening* systématique et transversal de l'ensemble des procédures existantes. Seule une telle approche sera en effet susceptible d'améliorer la compétitivité du pays, de promouvoir l'investissement et la création d'emplois et de contribuer à la résolution du problème de la pénurie de logements. Sur ce problème, le Premier ministre s'était d'ailleurs exprimé comme suit, dans son discours sur l'état de la nation de 2012:

*« Ce n'est pas la construction qui est chère, mais l'acquisition de terrains à bâtir. (...) Nous devons trouver un moyen d'adapter le prix des logements pour qu'ils soient abordables pour tous. »*

Ainsi, les coûts induits par les longues procédures et les études multiples se répercutent invariablement dans les prix des logements. Il importe donc de ne plus introduire de procédures d'urbanisme et d'environnement nouvelles à l'avenir (ou alors en respectant le plus possible tous les principes du « mieux légiférer ») et de procéder à leur révision systématique dans des délais meilleurs.

### **3. Eléments manquant dans le projet de loi et propositions d'adaptation**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent l'initiative du Gouvernement de déposer un projet de loi omnibus rassemblant un certain nombre de dispositions portant modification de textes légaux de nature différente et engendrant ainsi un raccourcissement des procédures d'urbanisme et d'environnement, tout comme une simplification administrative ciblée au profit des entreprises et des porteurs de projets.

Les mesures décrites, surtout celles en relation avec l'aménagement communal et les établissements classés, devraient avoir un impact positif en vue de mettre en œuvre concrètement les objectifs politiques de simplification administrative inscrits dans la déclaration gouvernementale.

Toutefois, aussi bien pour le volet « aménagement communal » que pour le volet « établissements classés », certaines adaptations des textes et simplifications des procédures, allant au-delà de ce qui est prévu par le projet de loi omnibus, s'imposent. Ces adaptations, nécessaires, sont détaillées dans les chapitres 3.1 et 3.2 suivants.

En outre, certaines adaptations substantielles des textes légaux dans les domaines de l'environnement en général et de la protection de la nature en particulier font encore défaut (hormis celles qui concernent les établissements classés, également jugées incomplètes dans le chapitre 3.2). Ainsi, les propositions concrètes relatives à la protection de la nature et des ressources naturelles et aux évaluations environnementales, négociées lors de l'entrevue entre l'UEL et le Premier Ministre en mai 2013, n'ont pas encore été prises en compte dans le projet de loi sous rubrique. Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent au Gouvernement de tenir compte de leurs propositions (voir chapitres 3.3 et 3.4), quitte à les retenir dans une « loi omnibus II » à moyen terme.

#### **3.1. Aménagement communal et développement urbain**

Les deux chambres professionnelles soulignent que le Luxembourg s'est doté d'une palette d'instruments de planification en matière d'aménagement général très lourde par rapport à l'objectif initial recherché, c'est-à-dire une politique d'aménagement proche des besoins d'une société en évolution rapide et soucieuse d'une mise en œuvre pratique, garantissant un développement harmonieux du territoire et des activités économiques et sociales.

Avec la coexistence de différents régimes légaux liée aux modifications répétées des dispositions transitoires<sup>4</sup>, une politique d'aménagement dynamique et susceptible de donner une réponse rapide aux besoins de notre société (offre de logements, mise en œuvre de zones d'activités etc.) est un vœu pieu. La situation d'aménagement du territoire actuelle conduit à une insécurité juridique certaine, peu tolérable dans un Etat de droit.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que les autorités compétentes ont sous-estimé l'impact réel de la réforme de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain, surtout en ce qui concerne le volet de renouvellement des PAG. L'intervention d'une multitude d'acteurs (communes, commission d'aménagement, cellule d'évaluation, Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Environnement, etc.) fait que, dans la pratique, il n'existe pas d'uniformité de vue sur les concepts et les lignes directrices à mettre en œuvre et chaque autorité a tendance à se référer à

---

<sup>4</sup> Régimes 1937, 2004 et 2011 d'aménagement communal, projets de loi réformant la législation sur l'aménagement du territoire, plans sectoriels sous la forme d'avant-projets de règlements grand-ducaux (qui risquent de freiner voire de compromettre les projets planifiés et en voie de réalisation), tout comme des instruments de planification dépassés par l'évolution économique, sociale et démographique.

l'instrument qui lui semble le plus approprié en vue de l'appréciation d'un projet. Ceci entraîne une importante insécurité juridique dans le chef des initiateurs de projets. Dans le cadre des procédures PAG et PAP, ces derniers se voient confrontés à des critères d'appréciation contreproductifs émis par les acteurs publics (p.ex. en matière de logement) et qui, par ailleurs, ne sont pas définis officiellement dans les textes légaux et réglementaires (critères d'appréciation urbanistiques et architecturaux subjectifs développés par les divers acteurs impliqués dans les procédures PAG/PAP).

L'insécurité juridique latente paralyse un nombre important de projets. Elle a été dénoncée à maintes reprises par les organisations patronales, notamment lors de l'entrevue entre l'UEL et le Premier Ministre en mai 2013, en rapport avec l'introduction des plans sectoriels, entre autres pour les plans sectoriels « logement » et « zones d'activités économiques » (ci-après les « ZAE »).

En mai 2013, il a été mis en évidence que les plans directeurs sectoriels, qui ont finalement été publiés fin juin 2014 sous la forme d'avant-projets de règlement grand-ducaux, ne devraient impacter ni les projets en cours de procédure, ni les projets en planification (par exemple en entraînant l'arrêt des projets en cours de procédure par l'application de règles ou critères nouveaux). Il a été rappelé par ailleurs que certains des projets en cours de procédure avaient été initiés, accompagnés et partiellement financés par le Gouvernement au moyen de deniers publics, ce qui pourrait mettre les porteurs de projets privés et publics dans une situation délicate.

Depuis lors, une ordonnance du Président du Tribunal administratif en date du 17 septembre 2014 a été émise. Selon cette ordonnance, les dispositions transitoires contenues dans les avant-projets de plans sectoriels, qui visent à retarder l'entrée en vigueur de certains articles desdits plans afin d'éviter d'hypothéquer des projets immobiliers en cours d'élaboration ou en cours d'exécution, contredisent l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. Cet article dispose qu'à partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée, si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou du projet de plan directeur sectoriel. Cette incertitude juridique a été levée par le biais des amendements gouvernementaux au projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire.

Ces divers constats amènent les deux chambres professionnelles à insister auprès du Gouvernement afin que de telles situations en matière d'aménagement du territoire, source d'insécurité, soient évitées. Partant, elles demandent à ce que des phases de consultation appropriée avec les acteurs du terrain soient engagées, et ce à chaque fois que la législation en la matière serait adaptée.

### **3.1.1. Réforme de la mission de la cellule d'évaluation**

Au cours des dernières années, il est devenu pratique courante que les « recommandations » formulées par la cellule d'évaluation dans le cadre de son avis émis en cours de procédure PAP (comme par exemple une part plus importante de logements de type unifamilial à prévoir dans un projet, la surface minimale des logements, le nombre de chambres voire les dimensions des caves etc.) soient finalement considérées comme des « prescriptions » par les autorités compétentes.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent à cette pratique. A leurs yeux en effet, l'avis de la cellule d'évaluation ne devrait pas intervenir dans la détermination des critères spécifiques, qui vont bien au-delà de ce qui est normalement prévu par le PAG et les règlements d'exécution découlant de la loi de 2004

d'aménagement communal et de développement urbain. La conséquence de cette pratique est que le risque est réel, pour les porteurs de projets, qu'un PAP concerné par un avis de la cellule d'évaluation se voit refuser l'approbation ministérielle en fin de procédure, s'il ne tient pas compte des « recommandations » de la cellule d'évaluation. Qui plus est, cette pratique court-circuite le principe constitutionnel de l'autonomie communale, étant donné que dans de multiples cas, l'avis va largement au-delà de son objectif initial.

Ainsi, la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers ne peuvent accepter, qu'à l'avenir, même si la cellule d'évaluation constate dans son avis que « le PAP est conforme au PAG » (qui prévoit déjà des coefficients de densité), elle puisse toujours émettre un avis défavorable, par exemple lorsqu'un projet présente un « degré de densité trop élevé » à ses yeux. Pour justifier son argument, la cellule d'évaluation aura toujours la possibilité d'évoquer non seulement les orientations du programme directeur, mais surtout l'article 2 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain. Tant que la cellule d'évaluation pourra se référer à cet article, aux contours flous, l'insécurité juridique à laquelle font face quotidiennement les porteurs de projets demeurera.

Comme indiqué dans le chapitre 2, les deux chambres professionnelles saluent la mise en place d'une plateforme visant à accompagner les porteurs de projets et les communes. Outre la nouvelle composition de la cellule d'évaluation (un minimum de trois membres) et de la commission d'aménagement (un minimum de cinq membres permanents), elles accueillent favorablement les nouvelles dispositions prises sur son fonctionnement : diminution du délai de trois à un mois pour la remise de ses avis - ce nouveau délai étant assorti du principe d'autorisation tacite - et, surtout, mise en place de ladite « *plateforme de concertation* » visant à accompagner les initiateurs de projets et les communes en vue de leur faciliter l'adoption des différents plans d'aménagement.

Ce « *service de consultation* » devrait permettre selon les auteurs « *d'écarter en amont la grande majorité des complications qui peuvent naître à l'occasion de la délivrance ultérieure des autorisations individuelles* ». Cette initiative a le mérite de permettre qu'un réel échange s'opère entre les porteurs de projets et les autorités ministérielles compétentes réunies au sein de la cellule d'évaluation. Ceci devrait éviter que les procédures se rallongent du fait de dossiers incomplets ou de divergences d'interprétation de notions et de textes légaux et réglementaires.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont toutefois d'avis que la réforme relative à la mission spécifique de la cellule d'évaluation en cours de procédure PAP devrait aller plus loin que ce qui est prévu par le projet de loi omnibus. Notamment, il importerait de limiter l'avis de la cellule d'évaluation à la vérification de la compatibilité et de la conformité du PAP avec le PAG tout comme avec les règlements d'exécution découlant de la loi de 2004 d'aménagement communal et le développement urbain, les problèmes de mise en conformité ayant en principe été écartés lors de la phase de concertation et de consultation préliminaire.

Dès lors, les deux chambres professionnelles proposent de modifier l'article 30 « Procédure [d'adoption du PAP] » de la loi de 2004 dans ce sens, en y supprimant la référence à l'article 2 de la même loi tout en biffant la phrase « *et notamment les objectifs énoncés à l'article 2* ».

Chemin faisant, les deux chambres professionnelles proposent de reformuler l'article 2 de la loi de 2004, intitulé « Objectifs ». Cette adaptation de l'article 2 est nécessaire à leurs yeux, vu que la cellule d'évaluation prestera à l'avenir essentiellement des services de conseil auprès des initiateurs de projets et des communes, et n'émettra plus de « ju-

gements » qualitatifs en rapport avec des critères urbanistiques ou de mixité. L'article 2 devrait partant être modifié comme suit :

*« Les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal par :*

*(a) une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux ;*

~~*(b) un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire ;*~~

~~*(c) (b) une utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et une utilisation des énergies renouvelables ;*~~

~~*(d) le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités ;*~~

~~*(e) le respect du patrimoine culturel et un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage lors de la poursuite des objectifs définis ci-dessus ;*~~

~~*(f) (c) la garantie de la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques. »*~~

Les modifications proposées par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se justifient par les arguments suivants :

- Le point (a) en lui seul inclut utilement l'objectif principal de l'utilisation harmonieuse du sol et de l'espace en se référant de façon implicite au concept de développement durable qui couvre les dimensions économique, sociale et écologique.
- Les deux autres points restants, à savoir les nouveaux points (b) et (c) (utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et une utilisation des énergies renouvelables ; garantie de la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques) complètent le premier point, étant donné les missions imparties aux communes dans les deux domaines respectifs.
- Le point (a) qui fixe comme objectif « une utilisation rationnelle du sol et de l'espace » inclut de toute façon le « développement harmonieux des structures urbaines et rurales » (ancien point (b)) et le « développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités » (ancien point (d)). De ce point de vue, il est inopportun d'en faire des objectifs à part.
- En ce qui concerne l'ancien point (e), le respect du patrimoine culturel et la protection de l'environnement tombent sous le champ d'application d'une législation et d'une réglementation spécifiques, de sorte qu'une référence à ces domaines est à ce niveau superfétatoire et ne fait qu'alourdir le texte de la loi.



### **3.1.2. Abrogation de la convention et du projet d'exécution dans la procédure de PAP « nouveau quartier »**

Le projet d'exécution comprend les documents techniques, écrits ou graphiques, nécessaires à la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics d'un PAP « nouveau quartier », nécessaires en vue de la viabilité de ce dernier. Il est accompagné d'une estimation détaillée du coût de ces travaux de voirie et d'équipement publics.

La convention règle notamment la réalisation des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du PAP « nouveau quartier », leur financement par les intéressés, la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics et l'indemnité compensatoire, ainsi que la cession gratuite des équipements publics à la commune après leur achèvement selon les règles de l'art et la réception définitive des travaux. Elle indique également le délai de réalisation du projet et, en cas de réalisation en phases successives, le déroulement de chaque phase.

En pratique, la convention est conclue avant la délivrance des autorisations de construire. Les décisions du conseil communal relatives à l'approbation de la convention et du projet d'exécution sont soumises à l'approbation du Ministre qui statue dans les trois mois à compter de la réception de la délibération.

Ces dernières années, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont constaté que l'autorité compétente, à savoir le Ministère de l'Intérieur a, à de nombreuses reprises, refusé d'approuver des conventions d'exécution conclues entre la commune et le réalisateur d'un projet, pour des raisons de pure forme (par exemple l'omission dans le préambule de la convention de mentionner le numéro d'immatriculation au Registre de Commerce et des Sociétés de la société).

A leurs yeux, le projet d'exécution, voire la mise en œuvre d'une convention, font double emploi avec le projet PAP proprement dit. Etant donné que la conformité légale du PAP avec le PAG est déjà vérifiée dans le cadre de la procédure PAP proprement dite, le cheminement en étapes « PAP → projet d'exécution → convention → autorisation de construire » entraîne, en pratique, des contrôles multiples, poursuivant des objectifs similaires, mais qui freinent en définitive les projets.

Vu le contrôle détaillé de l'application du règlement des bâtisses en amont de la délivrance de l'autorisation de construire par la commune, il serait de ce fait plus judicieux de supprimer le projet d'exécution et la convention et, donc, d'abroger les articles 35 et 36 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain qui les régissent<sup>5</sup>. A la place, les informations actuellement contenues dans le projet d'exécution et la convention pourraient être intégrées dans le PAP lui-même. Le PAP « nouveau quartier » ferait dès lors figure d'autorisation-type intégrée reprenant tous les éléments à vérifier par l'initiateur du projet, de la conception à la réalisation<sup>6</sup>. Selon les estimations des deux chambres professionnelles, l'abrogation des articles 35 et 36 de la loi permettrait de raccourcir la procédure PAP « nouveau quartier » d'environ six mois.

---

<sup>5</sup> Selon les termes de l'article 35 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain, « en vue de la réalisation des travaux de voirie et d'équipement publics d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution ». Selon les termes de l'article 36 de la même loi, « sur base du projet d'exécution du PAP « nouveau quartier », une convention entre la commune, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, et l'initiateur du projet est conclue » et « cette convention, ensemble avec le projet d'exécution, est soumise à l'approbation du conseil communal ».

<sup>6</sup> Dans ce contexte, il est utile de rappeler que le projet PAP « quartier nouveau » fait en général l'objet d'un contrôle ultime par le bourgmestre dans le cadre de l'octroi de la procédure d'autorisation de construire et, partant, de conformité du PAP avec le « règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites » que chaque commune est tenue d'édicter conformément à l'article 38 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

La mesure abrogeant la procédure d'approbation du Ministre de l'Intérieur (qui statue dans les trois mois de la réception de la délibération du conseil communal relative à la convention et le projet d'exécution d'un PAP « nouveau quartier »), telle que prévue par le projet de loi omnibus, est donc jugée insuffisante par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers.

### **3.1.3. Clarification de la notion de « modification ponctuelle » d'un PAP et nouvelle procédure « allégée » de modification ponctuelle d'un PAP encore trop lourde**

Comme indiqué dans le chapitre 2, les deux chambres professionnelles saluent explicitement l'introduction d'une « *procédure allégée et accélérée* » et du concept de « modification ponctuelle » d'un PAP.

Malheureusement, le texte n'est pas suffisamment clair en ce qui concerne la définition de la notion de « modification ponctuelle »<sup>7</sup>, ce qui risque d'être, à l'avenir, une importante source d'insécurité juridique pour les porteurs de projets et les autorités compétentes, à savoir les communes. Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent que les dispositions actuelles de la loi régissant la procédure standard sont elles-mêmes trop peu claires, notamment dans le cas où un PAP est « complété, modifié ou révisé ». Cette terminologie a déjà fait l'objet de vives critiques par le passé.

Aux yeux des deux chambres professionnelles, il importe donc de bien circonscrire dans le projet de loi omnibus ce qu'il faut comprendre par « modification ponctuelle ». Selon elles, une « révision », une « modification », voire l'introduction d'un élément « complémentaire » au niveau d'un projet justifierait également le recours à une telle procédure allégée (par exemple, tant qu'une modification n'impacte pas le PAP initial en ce qui concerne le volume ou la surface construite). Sans un travail de fond levant toute incertitude juridique, l'impact positif que représente la nouvelle procédure allégée en cas de modification ponctuelle du PAP est amoindri, voire nul.

Au-delà de ces considérations, les deux chambres professionnelles sont d'avis que la procédure « allégée » nouvelle prévue à l'article 26 du projet de loi omnibus reste, somme toute, encore assez lourde. Même si le recours au principe d'accord tacite<sup>8</sup> dans le cadre cette procédure « allégée » est appréciable, le passage par une procédure de décision ministérielle crée de nouvelles lourdeurs. Il serait plus judicieux, à leurs yeux, de laisser exclusivement le pouvoir d'appréciation et de décision sur la conformité et la compatibilité avec les dispositions légales dans le chef des autorités communales. Dans cette logique, la procédure de notification pour information au Ministre compétent prévue dans le projet de loi omnibus pourrait être maintenue.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent finalement que le projet de loi sous avis ne prévoie pas l'introduction d'une procédure allégée en cas de modification ponctuelle d'un PAP. Une telle procédure devrait être proposée et ferait ainsi partie d'une approche intégrée de simplification des procédures d'urbanisme (voir chapitre 3.1.7).

<sup>7</sup> L'article 26 du projet de loi omnibus qui remplace l'article 30bis de la loi modifiée de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain précise que « *Sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan ou projet d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure ou le concept de développement du plan ou projet d'aménagement particulier initial. Une telle modification ne peut pas avoir pour conséquence une détérioration de la qualité urbanistique du plan ou projet d'aménagement particulier initial.* », ce qui est trop vague.

<sup>8</sup> Dans le cas de cette procédure l'« accord tacite » veut que, sans réponse du Ministre endéans 30 jours de la réception d'un dossier transmis par une commune, l'accord du Ministre est considéré acquis.

### 3.1.4. Définition des types d'ouvrage dispensés de l'autorisation de construire

Selon les termes de l'article 37 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain, toute « réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction », ainsi que les « travaux de remblais et de déblais » prévus sur le territoire communal sont soumis à l'autorisation du bourgmestre.

En 2011, une réforme du cadre légal a étendu les types d'ouvrages soumis à une autorisation de construire. Cette extension s'applique également au changement du mode d'utilisation des bâtisses. Depuis lors, toutes les infrastructures prévues dans un projet d'exécution subissent la procédure d'une autorisation de construire.

Le champ d'application de l'article 37 de la loi de 2004 est depuis longtemps critiqué par les porteurs de projets comme étant trop large, avec pour conséquence un risque de surcharge des autorités compétentes et un frein inutile des projets en voie de réalisation.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident depuis longtemps en faveur d'une révision et d'une délimitation claire des types d'ouvrage qui doivent être soumis à une procédure d'une autorisation de construire. Elles approuvent donc explicitement la révision de l'article 37 par le projet de loi omnibus qui prévoit que « les communes peuvent (...) définir dans leur règlement sur les bâtisses et les sites, des travaux de moindre envergure pour lesquels aucune autorisation de construire n'est requise ».

Le projet de loi avisé confère bien une base légale aux communes pour définir, dans la réglementation communale, les travaux qui ne sont pas soumis à une autorisation de construire. Même si la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se félicitent d'une telle initiative, elles regrettent cependant que la définition desdits « travaux de moindre envergure » dépende de chaque commune. Partant, ce manque de précision engendre un risque de différence de traitement d'une commune à l'autre.

La solution à ce problème pourrait être une définition uniformisée sous la forme d'une « recommandation » par le biais du règlement-type des bâtisses, publié en automne 2013, qui a pour vocation d'orienter et de guider les autorités communales lors de la confection de leur règlement sur les bâtisses et qui sert de modèle aux communes.

Après analyse des dispositions contenues dans le règlement sur les bâtisses de la Ville de Luxembourg, les deux chambres professionnelles proposent de prévoir une exemption à la procédure d'autorisation de construire, notamment pour les travaux ou affectations des lieux suivants, à considérer comme « travaux de moindre envergure » :

- un changement d'affectation ;
- une modification du volume bâti de, par exemple, 25 ou 40 m<sup>2</sup> ;
- tout changement à l'intérieur d'une maison ;
- la construction de murs de séparation ;
- l'abattage d'arbres ;
- toute modification esthétique du volume bâti (fenêtres, portes, toitures, etc.).

Enfin, les deux chambres professionnelles relèvent que, comparé au contenu de l'article 30 du projet de loi omnibus (modifiant l'article 37 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain), le commentaire du même article dans l'exposé des motifs est ambigu au sujet des formalités requises en cas de dispense : tandis que le texte proposé pour l'article 37 de la loi de 2004 ne prévoit aucune formalité, le commentaire des articles précise que « certains travaux mineurs pourront soit être soumis à une

*simple obligation de déclaration, soit être dispensés purement et simplement de la procédure d'autorisation ».*

Afin d'alléger les charges administratives incombant aux communes et par souci d'une plus grande simplification administrative, les deux chambres professionnelles plaident en faveur de l'option la moins formelle, à savoir dans tous les cas pour une dispense de la procédure d'autorisation sans « simple obligation de déclaration ».

### **3.1.5. Introduction d'une dispense d'autorisation de construire pour les constructions d'utilité publique**

Cette possibilité n'est pas prévue par le projet de loi omnibus, ce que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers déplorent.

Il est en effet important de partir du principe selon lequel l'intérêt général doit primer sur l'intérêt communal. Aux yeux des deux chambres professionnelles, le caractère d'utilité publique des grandes infrastructures comme la grande voirie, les voies ferrées, les ouvrages électriques etc. est de nature à justifier une pareille dérogation. Celle-ci permettrait de ne pas entraver la construction rapide d'infrastructures susceptibles d'influencer positivement la compétitivité nationale.

A ce titre, les deux chambres professionnelles rappellent qu'une proposition similaire avait déjà été formulée par le Ministre de l'Economie dans son courrier au Premier Ministre en date du 27 mars 2013. Elles rappellent également qu'une exemption de l'autorisation de construire a déjà été envisagée pour la réalisation de travaux de voirie et de projets d'infrastructures routières, ferroviaires, électriques, de gaz et d'eau, ainsi que pour les travaux publics découlant des plans d'occupation du sol (ci-après les « POS ») déclarés obligatoires (à travers un amendement gouvernemental au projet de loi réformant la loi sur l'aménagement du territoire, amendement qui a été ensuite abandonné). Il apparaît donc temps de mettre en place, une bonne fois pour toute, une telle dispense.

### **3.1.6. Suppression de l'exigence d'une double autorisation en cas de modification de la délimitation d'une zone verte**

La loi de 2004 de protection de la nature prévoit une double procédure, fastidieuse, en cas de modification de la délimitation d'une zone verte. Cette procédure, prévue à l'article 5 de la même loi, est fastidieuse car elle requiert une première autorisation communale suivie, dans un second temps, d'une autorisation ministérielle à émettre en-dehors quatre mois (délai au-delà duquel le conseil communal passe au vote). En pratique, cette procédure entraîne fréquemment la mise à l'arrêt de projets de construction, qui est due aux avis contradictoires rendus par les deux autorités compétentes.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent donc au Gouvernement de supprimer cette double compétence du Ministre et du bourgmestre pour les parcelles sises en zone verte. Elles proposent que le bourgmestre soit le seul à octroyer ladite autorisation et que le Ministre de l'Environnement soit simplement consulté ou notifié.

### **3.1.7. Simplification des procédures relatives au PAG**

Par le passé, la procédure PAP a été réformée et simplifiée substantiellement en ne donnant plus la possibilité au public d'adresser des réclamations au Ministre de l'Intérieur après le vote du PAP. Pour la procédure PAG, la simplification au niveau des réclamations du public n'a, à ce jour, jamais été réalisée, ce que le projet de loi omnibus sous avis ne résout toujours pas.

Comme indiqué au chapitre 3.1.3, le projet de loi omnibus ne prévoit pas l'introduction d'une procédure allégée nouvelle en cas de modification ponctuelle d'un PAG. Or, une telle procédure aurait une importance certaine dans le cadre d'une approche intégrée de simplification en matière d'aménagement communal.

Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent à ce que la procédure PAG soit également simplifiée substantiellement au moyen d'une procédure allégée pour la modification ponctuelle d'un PAG, en ne prévoyant plus le passage par une procédure de réclamation du public après le vote du PAG par le conseil communal.

Finalement, elles demandent aux auteurs du projet de loi avisé d'abroger le premier alinéa du paragraphe (2) de l'article 9 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain prévoyant que « *tous les six ans au moins, le conseil communal décide par une délibération dûment motivée sur base d'un rapport présenté par le collègue des bourgmestre et échevins si le plan d'aménagement général sera soumis ou non à une mise à jour* ». La décision de mettre à jour un PAG relève de l'autonomie communale et cette procédure constitue une charge inutile pour les communes.

### **3.1.8. Introduction d'un délai de réponse de la part du bourgmestre pour les autorisations de construire**

Les dispositions actuelles relatives à la demande d'octroi d'une autorisation de construire, contenues à l'article 37 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain, n'imposent aucun délai précis endéans lequel le bourgmestre doit réagir. S'il peut être argumenté que, dans ce cas, le principe du délai de droit commun de trois mois est applicable (à l'issue de l'expiration duquel un refus tacite est envisageable), ce n'est pas suffisant.

Les deux chambres professionnelles plaident donc pour l'introduction d'un délai précis à l'article 37 en question, comme suit : « Le bourgmestre dispose de trois mois à partir du jour du dépôt de la demande pour accorder ou refuser, pour des raisons dûment motivées, l'autorisation de construire. »

Par contre, elles se réjouissent que le délai de préemption, qui est d'un an après l'octroi de l'autorisation de construire, puisse à présent être prorogé à deux reprises, d'une année à chaque fois.

### **3.1.9. Délais uniques coordonnés entre le projet de loi omnibus et les plans sectoriels**

Selon les dispositions de l'article 33 du projet de loi omnibus (modifiant le premier paragraphe de l'article 108 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain), la soumission des PAG finaux à l'accord des conseils communaux est prorogée en ce sens que les PAG devront faire l'objet d'une refonte complète d'ici le 8 août 2018 (et non plus d'ici le 8 août 2013, comme prévu initialement).

Selon la nouvelle législation régissant les plans sectoriels, publiée fin juin 2014 sous la forme d'avant-projets de règlements grand-ducaux, les communes doivent obligatoirement avoir repris les prescriptions des plans sectoriels dans leurs PAG et PAP d'ici 2020 au plus tard. Or, une fois les plans sectoriels finalisés, des adaptations devront nécessairement être apportées aux PAG et PAP.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent donc si ces différences de délais, découlant de deux dispositions légales différentes, ne seraient pas source d'insécurité juridique pour les porteurs de projets et les communes. Dès lors, elles

se demandent s'il ne serait-il pas judicieux de proposer un délai unique coordonné entre les deux textes concernés. En effet, une conséquence potentielle du non-respect du délai introduit par le projet de loi omnibus est que toute modification des PAG sera proscrite et que plus aucune procédure d'adoption d'un plan ou projet de PAP ne pourra être entamée.

### **3.1.10. Promotion de l'outil dit de « règlement-type sur les bâtisses »**

Par référence à l'article 39 de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain, chaque commune est tenue d'édicter un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

En automne 2013, un règlement-type sur les bâtisses, a été publié<sup>9</sup>. Il constitue un outil utile permettant de convenir de définitions et de notions harmonisées susceptibles de faciliter la prise de décision des communes en matière de procédures d'autorisation et de planification de projets. Dans le contexte du « mieux légiférer » actuel, il est nécessaire de promouvoir davantage cet outil, qui a une valeur ajoutée certaine et renforce les relations entre les communes et les porteurs de projets.

Vu l'importance que prendra, au niveau local, la vérification de la conformité des PAP aux règlements sur les bâtisses, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent auprès du Gouvernement sur l'importance de constamment réactualiser le règlement-type sur les bâtisses, pour des raisons pratiques d'harmonisation évidentes.

Pour ce faire, il sera primordial que les adaptations futures se fassent en étroite coopération avec les acteurs du secteur de la construction. Une telle approche permettra l'élaboration de définitions claires et uniformes et, partant, d'éviter toute perte de temps en cas de discussions « sans fin » autour de l'interprétation des diverses notions et clauses aux différentes étapes de la procédure PAP.

A titre d'exemple, on peut citer les problèmes liés à la notion de « logement à coût modéré » (et l'importance de se mettre rapidement d'accord sur une définition harmonisée de ce terme). Un futur groupe de travail consultatif associant tous les acteurs concernés, dont ceux de la construction, devrait également définir d'autres critères, comme celui relatif à la « mixité en matière de logements à coût modéré ». La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent d'ailleurs ici que, pour les porteurs de projets, la « mixité sociale », devrait se définir comme la part de logements à coût modéré dans un quartier spécifique, et non pas au sein d'une résidence ou d'un lotissement.

### **3.1.11. Réforme des règlements d'exécution d'aménagement communal et de développement urbain**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent la simplification du contenu de l'étude préparatoire à mener par les communes dans le cadre d'un PAG. Dans le commentaire de l'article 4 du projet de loi omnibus, on peut lire que, par le passé, « ce document présentait une exhaustivité et un degré de précision souvent excessif », tandis que « le développement urbain des communes est dorénavant largement cadré par les plans directeurs sectoriels primaires ». Il en est de même du rapport de présentation du PAG, lui aussi préparé par les communes. Ce dernier est supprimé par le projet de loi omnibus, « à l'exception de la fiche de présentation », qui reprend les seules données structurantes du PAG.

---

<sup>9</sup> Voir [www.mi.public.lu/publications/amenagement\\_communal/rbvs/rbvs.pdf](http://www.mi.public.lu/publications/amenagement_communal/rbvs/rbvs.pdf).

Les deux chambres professionnelles accueillent favorablement ces simplifications administratives dans le chef des communes, diminuant ainsi les délais d'adoption de PAG et, partant, les délais et l'insécurité juridique latente pour les porteurs de projets concernés.

Néanmoins, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent sur le fait que la plupart des règlements d'exécution découlant de la loi de 2004 d'aménagement communal et de développement urbain se caractérisent par des exigences démesurées réduisant presque à néant les efforts de simplification administrative entrepris en 2004 par le législateur au niveau de la loi elle-même. Ces règlements imposent, en pratique, une véritable mise sous tutelle des porteurs de projets et des communes par les administrations compétentes.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent donc aux autorités compétentes de réformer, à moyen terme (par exemple, à travers une loi omnibus II), les règlements d'exécution suivants :

- Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune ;
- Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ;
- Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune ;
- Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du rapport de présentation du plan d'aménagement général d'une commune.

### **3.2. Etablissements classés**

En matière d'établissements classés, le projet de loi omnibus a le mérite d'apporter une innovation importante, à savoir la création de deux nouvelles classes 1A et 1B, à côté de la classe 1, « *dans l'optique de mieux cibler l'autorité administrative directement compétente et de réduire le délai d'instruction par l'abandon d'une double compétence ministérielle* ». Dans le même état d'esprit, la possibilité de compléter un dossier jugé irrecevable est introduite par le projet de loi omnibus, ce que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'ont pas manqué de saluer plus haut (voir chapitre 2).

Les deux chambres professionnelles se félicitent de l'introduction de ces nouvelles classes, ce qui va avoir un impact sur la durée des procédures « commodo / incommodo » et enlever une part de complexité pour les établissements concernés. Elles tiennent à relever toutefois que le Gouvernement devra alors aussi veiller à intégrer de façon conséquente, et à brève échéance, les nouvelles classes 1A et 1B dans la nomenclature des établissements classés. Il importera dès lors d'engager, parallèlement au projet de loi sous avis, une révision plus approfondie du règlement grand-ducal portant nomenclature des établissements classés (voir chapitre 3.2.1).

De plus, lors des travaux et entrevues de la table ronde « Investissement » de 2013, plusieurs propositions d'adaptations des dispositions « commodo / incommodo », émises par l'UEL et considérées par le Gouvernement précédent comme étant complémentaires à l'introduction de ces deux nouvelles classes, ne devraient pas être oubliées (voir chapitre 3.2.1 et suivants).

### **3.2.1. Possibilité de reclassement de la classe 4 en classe 3, 3A ou 3B et révision en profondeur de la nomenclature des établissements classés**

Comme convenu lors de l'entrevue entre l'UEL et le Premier Ministre fin mai 2013, la possibilité de reclasser un bâtiment de classe 4 en classe 3, 3A ou 3B, au cas où les prescriptions de la classe 4 s'avèrent trop rigides, devrait apparaître dans le projet de loi omnibus, ce qui n'est pas le cas. Ce choix serait optionnel. Pour ce faire, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent d'introduire ce principe à la suite du cinquième alinéa de l'article 4 de la loi de 1999 relative aux établissements classés, comme suit :

*« Les établissements de la classe 4 sont soumis aux prescriptions fixées par règlement grand-ducal pour la protection des intérêts mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> 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. Lorsque les prescriptions prévues pour des établissements en classe 4 s'avèrent inappropriées sur un ou plusieurs points, le demandeur concerné est autorisé à faire une demande de reclassement en classe 3, 3A ou 3B. »*

Les deux chambres professionnelles plaident aussi pour une révision approfondie de la nomenclature des établissements classés.

Un recours plus systématique à la classe 4 représenterait, à leurs yeux, une condition *sine qua non* en vue de faire aboutir à moyen terme le processus de réforme des établissements classés. Les deux chambres professionnelles renvoient donc les auteurs du projet de loi omnibus aux propositions concrètes de l'UEL dans le cadre de la table ronde « Investissements », surtout celles visant à étendre la classe 4 et à adapter ainsi les classifications relevées dans le règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés<sup>10</sup>.

### **3.2.2. Séparation des autorisations de construction et d'exploitation**

En l'état actuel, le projet de loi omnibus ne prévoit pas la possibilité, pour les entreprises, de séparer leurs autorisations de construire et leurs autorisations d'exploitation, sous la condition éventuelle du dépôt d'une garantie bancaire. La séparation de ces autorisations, moyennant dépôt de garantie, est pourtant une revendication patronale de longue date, sur laquelle tous les acteurs de la table ronde de fin mai 2013 se sont entendus. Une telle mesure permettrait en effet à une entreprise, détentrice de l'autorisation de construire, de lancer la phase de construction de son projet d'investissement, tout en prenant en charge la responsabilité découlant, le cas échéant, de la non-obtention de l'autorisation « commodo / incommodo ».

La législation actuelle prévoit que le bourgmestre ne peut donner une autorisation de construction que sous condition que l'entreprise dispose de l'autorisation d'exploitation.

Ainsi, l'article 17 « Permis de construire et aménagement du territoire » de la loi de 1999 relative aux établissements classés est libellé comme suit :

*« 1. Sans préjudice d'autres autorisations requises, la construction d'établissements classés ne peut être entamée qu'après délivrance des autorisations requises par la présente loi. »*

<sup>10</sup> Règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés et modifiant – le règlement grand-ducal modifié du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité; – le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Mémorial A – N° 106 du 25 mai 2012, page 1390).

Voir <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0105/a105.pdf#page=2>.



Or, la séparation de l'autorisation de construction de celle d'exploitation permettrait un gain de temps considérable, estimé à 3 voire à 4 mois par les organisations patronales, pour pouvoir débiter les travaux de construction. Les deux chambres professionnelles proposent dès lors de modifier le premier paragraphe de l'article 66 du projet de loi omnibus (modifiant l'article 17 de la loi de 1999) comme suit :

« 1. Sans préjudice d'autres autorisations requises, l'autorisation de construction telle que définie à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain peut être accordée avant la délivrance des autorisations requises par la présente loi, sur la base d'une demande explicite du demandeur, qui doit présenter aux autorités compétentes une garantie bancaire couvrant les risques de non-réalisation de l'établissement. »

De plus, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers attirent l'attention des auteurs du projet de loi omnibus sur le fait que son article 58 (remplaçant l'article 5 actuel de la loi relative aux établissements classés), loin de permettre la séparation desdites autorisations, va en fait dans le sens contraire de ce que les organisations patronales ont toujours revendiqué.

Ledit article 58 a pour objectif, louable, d'étendre la possibilité qui existe déjà pour les immeubles à caractère administratif et/ou commercial de demander des autorisations distinctes (y compris pour les autorisations de construire et d'exploitations<sup>11</sup>) à tous les bâtiments, ce que les deux chambres professionnelles saluent expressément. Néanmoins, chemin faisant, l'article 58 regroupe malencontreusement<sup>12</sup> les autorisations de construction et d'exploitation (entre autres) en prévoyant que, pour tout type d'immeuble :

*« Sur demande expresse du demandeur, l'autorité compétente applique des procédures d'autorisations distinctes concernant, selon le cas,*

- *la démolition,*
- *l'excavation et les terrassements*
- *la construction et l'exploitation de l'établissement. »*

Il convient donc de remédier à ce regroupement inopiné des autorisations de construction et d'exploitation et de les séparer expressément pour tous les immeubles, comme c'est déjà le cas pour les immeubles à caractère administratif et/ou commercial.

Les deux chambres professionnelles approuvent entièrement le fait que les auteurs ont décidé d'abroger, par le biais de l'article 66 du projet de loi omnibus, le deuxième paragraphe de l'actuel article 17 prévoyant la présentation d'une preuve de la compatibilité de l'établissement classé projeté avec la destination de la zone concernée.

Toutefois, elles se posent la question de l'utilité du dernier paragraphe du nouvel article, qui prévoit que *« les projets de construction d'établissements nouveaux à l'intérieur d'une zone industrielle à caractère national pourront faire l'objet d'une autorisation de principe par le Gouvernement en Conseil, de l'accord prévisible des instances compé-*

---

<sup>11</sup> L'article 5 de la loi d'établissement est, actuellement, libellé comme suit : « (...) Pour la construction d'immeubles à caractère administratif et/ou commercial, l'administration compétente, sur demande expresse du demandeur, arrête des procédures d'autorisation distinctes concernant, selon le cas : (i) la démolition, l'excavation et les terrassements, (ii) la construction et gros œuvre (...) et (iii) l'exploitation en fonction de l'utilisation finale de l'immeuble ». Tel qu'il se présente, l'article 5 prévoit donc bien la séparation des autorisations de construction et d'exploitation (entre autres), pour ces deux catégories d'immeubles.

<sup>12</sup> Ce regroupement des autorisations de construction et d'exploitation semble malencontreux puisqu'il n'est même pas commenté par les auteurs dans l'exposé des motifs.

tentes en raison de la nature de l'établissement projeté et sans préjudice des procédures d'autorisation requises ».

On peut légitimement se demander quelle est la valeur de cette « autorisation de principe », si, après analyse approfondie des dossiers de demande par les autorités compétentes, les entreprises concernées se voient refuser en définitive l'autorisation d'établissement. Les deux chambres professionnelles aimeraient d'ailleurs comprendre pourquoi cette « autorisation de principe » est réservée aux seules zones industrielles à caractère national et non aux autres zones telles que définies dans les instruments d'aménagement du territoire, dont le plan sectoriel ZAE.

### **3.2.3. Publication des documents « commodo / incommodo » sous format électronique**

Le projet de loi omnibus rend possible la publication des documents sous forme électronique en matière d'aménagement communal et de développement urbain, et il devrait en être de même pour les procédures relatives aux établissements classés.

Ainsi, l'affichage électronique, notamment dans le cadre des enquêtes publiques, permettrait aux intéressés de consulter les documents à distance, ce qui représente un gain d'efficacité substantiel en termes d'agencement des procédures pour les autorités compétentes.

L'Allemagne, qui fait figure d'exemple dans ce domaine<sup>13</sup>, pourrait servir de cas de bonne pratique en la matière.

### **3.2.4. Introduction d'une autorisations-type pour les établissements courants**

Il s'agit en l'occurrence de l'approche préconisée par exemple par le Danemark,<sup>14</sup> où les contrôles sont appliqués *a posteriori* afin de vérifier que des critères-types sont bien respectés.

L'octroi d'une autorisation à l'entreprise, sur la condition expresse qu'elle respecte un certain nombre de critères contenus dans des autorisations-types, devrait devenir la règle pour des « établissements courants », établissements pour lesquels des prescriptions peuvent être fixées d'avance par les autorités compétentes. Les entreprises concernées devraient dès lors faire l'objet de contrôles *a posteriori* et recevoir les administrations compétentes sur site.

### **3.2.5. Davantage de transparence au niveau des normes et des prescriptions**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que le projet de loi omnibus demeure silencieux sur le concept de « meilleures techniques disponibles » (ci-après les « MTD »), critiqué maintes fois par les organisations patronales, plus particulièrement dans le cadre de la législation sur les établissements classés.

Comme il sera expliqué dans le chapitre 4 du présent avis, les deux chambres professionnelles demandent que les normes rattachées aux MTD soient définies une fois pour toutes et rendues publiques, afin de ne pas laisser libre cours à l'arbitraire administratif, comme cela est régulièrement observé dans la pratique (par exemple : référence à des normes allemandes, et ensuite suisses, pour justifier la non attribution d'une autorisation d'exploitation pour le même type d'établissement).

<sup>13</sup> Voir par exemple [www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/germany/dealing-with-construction-permits](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/germany/dealing-with-construction-permits).

<sup>14</sup> Voir [www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/denmark/dealing-with-construction-permits](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/denmark/dealing-with-construction-permits).

Pour ce faire, un ensemble de normes générales valables doivent être publiées, afin d'éviter des interprétations divergentes dans chaque dossier de demande individuelle en matière de « commodo / incommodo ». Ceci permettrait aux entreprises de mieux planifier leurs dossiers de demande d'autorisation selon des normes claires et prédéfinies. L'administration pourrait publier ce référentiel de normes sous la forme de circulaires électroniques, accessibles à tous les intéressés.

Ceci est également valable pour la législation environnementale existante dans son entièreté, étant donné que cette dernière se réfère elle aussi très souvent au concept de MTD (voir chapitre 3.3 sur la protection de la nature).

### **3.2.6. Adaptation des dispositions transitoires**

L'article 69 du projet de loi omnibus, qui remplace l'article 31 (« Dispositions transitoires ») de la loi de 1999 relatives aux établissements classés, prévoit d'appliquer de « *nouveaux délais adaptés et réalistes* » aux établissements afin que soit régularisée leur situation administrative suite, par exemple, à un changement de classe ou à un assujettissement nouveau induit par une modification légale. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent expressément cette disposition accommodante en faveur des entreprises. Trois points doivent néanmoins être relevés :

Premièrement, l'autorité compétente devrait systématiquement informer les exploitants d'établissements lorsqu'un changement d'établissement est opéré d'une classe vers une autre, suite à une modification de la nomenclature. Il s'agit notamment du cas-type où un établissement de classe 1, 1A, 1B, 3, 3A ou 3B est transféré en classe 2. Aucune formalité ne devrait être requise de la part d'un exploitant en cas de changement de classe. Ceci n'est pas le cas puisqu'une disposition du projet de loi omnibus prévoit que ces établissements peuvent être maintenus « *à charge pour leur exploitant de transmettre à l'autorité compétente une copie de l'autorisation délivrée sur base de la législation en matière d'établissements classés* ». Au contraire, le projet de loi omnibus devrait obliger les autorités compétentes à informer les entreprises concernées de tels changements de circonstances.

Deuxièmement, au sixième alinéa de l'article 31 actuel de la loi de 1999 relative aux établissements classés, il est précisé que les documents délivrés par les exploitants des établissements seront visés, après constatation de leur exactitude, par les autorités compétentes et tiendront lieu d'acte d'autorisation. Par ailleurs, le texte énonce qu' « *il n'y a pas lieu de tenir une enquête publique* ». Cette précision semble avoir disparu à l'article 69 du projet de loi omnibus modifiant l'article 31 de 1999 (et également par rapport au texte de l'avant-projet de loi omnibus). Les deux chambres professionnelles demandent que la dispense de tenir une enquête publique soit maintenue.

Enfin, le même article 69 du projet de loi omnibus, modifiant le dernier alinéa de l'article 31 de la loi de 1999 relative aux établissements classés, prévoit que « *les autorisations délivrées par le ministre ayant le travail dans ses attributions pour les classes 1 et 3 qui sont transférés dans les classes 1B ou 3B sont caduques, sauf en ce qui concerne les conditions relatives à la protection de l'environnement* ». Afin de suivre la même logique à travers tout l'article 31 de la loi d'établissement, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers recommandent d'adapter ce texte comme suit : « *Les autorisations délivrées par le Ministre ayant l'environnement dans ses attributions pour les classes 1 et 3 qui sont transférées dans les classes 1A ou 3A sont caduques, sauf en ce qui concerne les conditions relatives à la sécurité et à la santé sur le lieu du travail* ».

### 3.3. Protection de la nature et des ressources naturelles

Le projet de loi omnibus introduit deux allègements dans la loi de 2004 de protection de la nature, que les deux chambres professionnelles approuvent expressément, à savoir (i) l'introduction d'un délai de 15 jours à compter duquel un dossier de demande de projet de modification de délimitation de zone verte approuvé par le conseil communal est transféré au Ministre de l'Environnement et (ii) la suppression de l'autorisation du Ministre de l'Environnement pour toute construction à l'intérieur de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées d'une distance inférieure à 30 mètres des bois et forêts d'une étendue d'un hectare au moins, ainsi que des cours d'eau (voir chapitre 2).

Toutefois, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent qu'un autre projet de loi est toujours débattu au sein de la Commission de l'Environnement de la Chambre des Députés, à savoir le projet de loi n° 6477 de protection de la nature<sup>15</sup>. Ce texte a déjà fait l'objet de nombreux commentaires de la part des deux chambres professionnelles<sup>16</sup>.

Dans son courrier à l'adresse du Premier Ministre du 27 mars 2013, le Ministre de l'Economie de l'époque constatait que « *dans la pratique, la législation en matière de protection de l'environnement et son application par l'administration constitue aujourd'hui un des obstacles majeurs dans le cadre de la vie économique* ». Il précisait également que « *les administrés sont très souvent laissés dans l'ignorance, confrontés à des délais trop longs, à des silences inacceptables et des tracasseries de tout genre* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers partagent l'avis de l'ancien Ministre de l'Economie. Elles insistent sur l'importance de la mise en place d'un agenda ambitieux de simplification des procédures environnementales. En plus des considérations spéciales relatives aux évaluations environnementales (voir chapitre 3.4 suivant), un tel agenda tiendrait compte des recommandations qui suivent.

#### 3.3.1. Limitation de l'implication de multiples autorités compétentes

La législation actuelle prévoit une multitude de mécanismes ayant pour objet la protection des ressources naturelles, dont un certain nombre repose sur des directives européennes ayant été transposées en droit luxembourgeois. Cet arsenal d'instruments européens présente, aux yeux des deux chambres professionnelles, des garanties suffisantes pour assurer une protection efficace de l'environnement.

Malheureusement, l'article 5 de la loi de 2004 protection de la nature prévoit que le Ministre de l'Environnement approuve tout projet de modification de la délimitation de la zone verte (et ce, en plus de l'approbation du Ministre de l'Intérieur). Or, en pratique, lorsque les points de vue des deux Ministres diffèrent, les procédures sont bloquées, ce qui va résolument au-delà de l'esprit de la directive. En effet, l'avis du Ministre de l'Intérieur devrait toujours primer, tandis que celui du Ministre de l'Environnement devrait être de nature consultative, ce que l'article 5 de la loi de 2004 ne permet pas.

Pour remédier à ce problème, les délais de réponse obligatoires au titre de l'approbation du Ministre de l'Environnement pourraient être réduits dans un premier temps, par exemple en envisageant une réduction des délais de trois mois à un mois.

Dans un second temps, un changement de paradigme devrait être envisagé à travers la suppression de l'approbation du Ministère de l'Environnement. Ce changement de para-

<sup>15</sup> Voir site de la Chambre des Députés [www.chd.lu](http://www.chd.lu), numéro de dossier parlementaire 6477.

<sup>16</sup> Les avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers sont disponibles sur leurs sites internet respectifs, [www.cc.lu](http://www.cc.lu) et [www.cdm.lu](http://www.cdm.lu), ainsi que sur celui de la Chambre des Députés, [www.chd.lu](http://www.chd.lu).

digme est d'autant plus envisageable que l'on se trouve dans le contexte du « mieux légiférer » et qu'il permettrait de se rapprocher davantage de l'esprit de la directive. A la place de celui-ci, seul un avis consultatif devrait être demandé au Ministre de l'Environnement, le Ministre de l'Intérieur étant le seul à approuver ou non un projet donné, tout en motivant ses choix.

### **3.3.2. Définition d'une procédure intégrée unique pour l'ensemble des législations environnementales, notamment en matière de participation du public**

Dans le contexte des débats en commission parlementaire relatifs au projet de loi n° 6477 de protection de la nature, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent, avec satisfaction, une convergence certaine des différents points de vue appelant à l'harmonisation des procédures requérant la participation du public, notamment les points de vue des deux chambres professionnelles, du Conseil d'Etat et du SYVICOL. Par exemple, le Conseil d'Etat constate :

*« L'information et la participation du public (...) étant devenue une composante essentielle du droit de l'environnement, les lois abondent qui prévoient d'ores et déjà la consultation du public, et à chaque fois le Conseil d'Etat constate que de nouvelles variantes de la procédure de consultation voient le jour. Ainsi, le texte sous revue en prévoit quatre, aux articles 11, 16, 19 et 22 [du projet de loi n° 6477 de protection de la nature]. (...). C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat plaide pour une harmonisation des procédures publiques d'information et de participation. Ceci pourrait se faire dans une loi spéciale, incluant les différents cas de figure, et à laquelle l'ensemble des lois intervenant dans les différents domaines concernés pourraient se référer utilement. »*

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis qu'en plus des procédures de consultation du public, une intégration poussée de toutes les procédures d'environnement s'impose, que ce soit celles relatives à la législation sur les établissements classés, à la protection de la nature ou aux évaluations environnementales. Les procédures relatives à cette dernière matière posent particulièrement problème aux ressortissants des deux chambres professionnelles (voir chapitre 3.4 au sujet de la « cascade des évaluations environnementales »). Différentes législations prescrivant en cascade plusieurs évaluations environnementales similaires pour un seul et même projet constituent une perte de temps colossale pour les entreprises, de même qu'une dilapidation des deniers publics.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent au Gouvernement qu'il existe un cas de « bonne pratique » permettant d'éviter la cascade des évaluations environnementales, à savoir celui mis en place par la loi du 29 mai 2009 dédiée aux infrastructures de transport<sup>17</sup>. L'article 14 de cette loi prévoit en effet que les projets routiers ou ferroviaires autorisés sur base de ladite loi soient automatiquement dispensés des autorisations environnementales relatives aux projets routiers et ferroviaires, telles que prescrites dans cinq lois spécifiques :

*« Article 14 - Dispense d'autorisation*

*Les projets autorisés sur base de la présente loi sont dispensés des autorisations exigées par la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le*

<sup>17</sup> A savoir la loi du 29 mai 2009 portant 1. transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement 2. modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement 3. modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles.

*développement urbain, la loi communale du 13 décembre 1988, la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et par la loi du 10 juin 1999 aux établissements classés.* »

L'harmonisation et l'intégration des dispositions environnementales, peu coordonnées à l'état actuel, devraient constituer un objectif majeur à atteindre de la part des autorités compétentes responsables de la simplification administrative.

Enfin, force est de constater que de nombreuses procédures en matière environnementale, et notamment en matière de protection de la nature, sont entachées d'un certain flou. Face à ce flou juridique, les porteurs de projets se voient, dans la pratique, confrontés à des demandes d'informations complémentaires et des études tous azimuts. De fil en aiguille, ils sont contraints d'accepter des prolongements insoutenables dans leurs procédures de demandes d'autorisations diverses (voir chapitre 3.4.3).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soutiennent une politique respectueuse de l'environnement, mais estiment que celle-ci doit se traduire par des procédures simples, claires et transparentes, et qui, pour le surplus, doivent être mises en œuvre dans des délais raisonnables.

### **3.3.3. Appliquer systématiquement les principes du « mieux légiférer » dans le cadre de la réforme en cours de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles**

En novembre 2012, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient commenté *in extenso* le projet de loi n°6477 de protection de la nature, principalement sous la loupe des principes du « mieux légiférer ». Par souci de cohérence, les deux chambres professionnelles rappellent ici leurs commentaires et insistent plus particulièrement sur les points suivants :

- Simplification des nouvelles procédures prévues pour les zones protégées d'intérêt national et possibilité de constructions d'utilité publique dans ces zones ;
- Approbation partielle d'un changement de PAG : il importe d'éviter l'actuel retour à la case de départ en cours de procédure à cause de problèmes ponctuels ayant trait à la protection de la nature ;
- Recours à une notice d'impact en lieu et place d'une étude d'impact<sup>18</sup> : nécessité d'alléger la procédure d'étude d'impact par l'introduction d'une procédure spéciale qui prévoit une simple "notice d'impact" remplaçant l'exigence d'une véritable étude d'impact ;
- Inscription de délais de réponse spécifiques dans le projet de loi de protection de la nature : la procédure d'évaluation environnementale telle que prévue aux articles 12 et 12bis du projet de loi n°6477 de protection de la nature doit se voir encadrer de délais de réponse de la part du Ministre de l'Environnement, surtout lorsque ce dernier doit décider si une étude d'impact ou une étude d'incidence est nécessaire, tandis que des délais doivent également être établis en amont de la prise de décision ministérielle, notamment concernant la recevabilité d'un dossier et la vérification de la sa complétude, et en aval, en cas de besoins d'« informations supplémentaires » - trois délais au-delà desquels le silence de l'administration vaut accord (voir chapitre 3.4.3) ;
- Abandon de l'autorisation du Ministre de l'Environnement pour la modification de certains habitats et biotopes en dehors des zones vertes donc à l'intérieur des zones ur-

<sup>18</sup> Articles 12 et 12bis du projet de loi n°6477 de protection de la nature.

banisées<sup>19</sup> : les deux chambres professionnelles ne voient pas la nécessité de faire intervenir le Ministre de l'Environnement à l'intérieur des zones urbanisées, dont les ZAE, étant donné que l'inclusion de terrains dans le périmètre d'agglomération a déjà été contrôlée en amont par le même Ministre au moment de l'adoption du PAG (sur base de l'article 5 de la loi de 2004 de protection de la nature, qui exige que tout projet de modification de la délimitation de la zone verte soit soumis à l'approbation dudit Ministre) ;

- Prorogation des délais en cas de caducité des autorisations délivrées: l'article 57 de la loi du 19 janvier 2004 de protection de la nature prévoit que l'autorisation devient caduque s'il n'en est usé dans un délai de 2 ans après sa délivrance. Or, pour des établissements soumis à plusieurs autorisations, il se peut qu'au moment de la délivrance d'autres autorisations, l'autorisation relative à la protection de la nature soit déjà devenue caduque. De plus, le projet de loi omnibus sous avis permet qu'une autorisation de construire, qui a une durée de validité d'un an, puisse être prorogée d'une année, à deux reprises, ce que les deux chambres professionnelles ont salué expressément dans le chapitre 2. Pour des raisons de simplification et d'harmonisation évidentes, elles appellent donc à ce que soit également insérée dans le projet de loi omnibus une prorogation de la validité des autorisations ministérielles de protection de la nature, par exemple à travers une augmentation du délai de caducité de deux à trois ans (avec la possibilité d'une prorogation d'une année).
- En général, le champ d'application de la loi relative à la protection de la nature devrait se limiter aux zones vertes ;
- Abolition du principe de la stricte interdiction de réduire ou détruire un biotope situé à l'intérieur d'un périmètre de construction, sous la condition de prévoir des mesures de compensation : en pratique, trop de procédures se retrouvent bloquées à cause de l'application étendue de ce principe ;
- Facilitation de mesures de compensation par la création de réserves foncières dédiées et introduction d'un système d'éco-points ;
- Introduction du principe d'une compensation en cas de déforestation non plus « à la commune ou la commune limitrophe » mais dans des « secteurs écologiques » spécialement dédiés.

De plus, de trop nombreux termes apparaissant dans le projet de loi n°6477 de protection de la nature sont encore soit trop flous soit non définis. L'absence de définitions précises ne contribue pas à la transparence des décisions administratives futures. Et lorsque l'application pratique de la loi dépend du pouvoir discrétionnaire des personnes chargées de l'exécuter, une insécurité juridique certaine s'installe pour la planification des projets. Il s'agit principalement d'éclaircir les points suivants :

- Critères flous et termes arbitraires : par référence à l'article 12 du projet de loi n°6477 de protection de la nature, une étude d'impact est prescrite, si un ouvrage à réaliser en zone verte est susceptible d'affecter « de manière significative » les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10 dudit projet de loi ; par ailleurs, les notions de « connectivité écologique » et le concept de « milieu aquatique » sont trop généraux ;
- Critères subjectifs : la notion de « beauté et caractère du paysage », qui relève de l'article 56 de la loi du 19 janvier 2004 de protection de la nature, est entachée de

---

<sup>19</sup> Article 17 de la loi du 19 janvier 2004 de protection de la nature

subjectivité ; il est dès lors primordial de reformuler ledit article dans le sens que « les autorisations requises en vertu de la présente loi sont refusées lorsque les projets du requérant sont contraires à l'objectif général de la présente loi tel qu'il est défini à l'article 1<sup>er</sup> » ;

- Enfin, le contenu du plan de gestion ou, à défaut, de la convention découlant de l'affectation d'un site donné à une zone protégée d'intérêt communautaire, n'est pas défini par l'article 19 du projet de loi n° 6477 de protection de la nature. Or, il mériterait d'être explicité afin de lever toute incertitude le concernant.

De manière générale, il importe de respecter le principe de « la directive, rien que la directive » et de vérifier, partant, si les termes identifiés ci-dessus comme étant flous, arbitraires et subjectifs, découlent bien d'une exigence européenne. A ce titre, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent que même les projets situés *en dehors* d'une zone protégée, mais susceptibles d'affecter une telle zone de manière significative, doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences et d'une enquête publique. Cette disposition ne correspond nullement à l'esprit de la directive et doit être abolie.

### **3.4. Refonte de la législation régissant les évaluations environnementales**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent l'absence de mesures de simplification en rapport avec la problématique des évaluations environnementales dans le cadre du projet de loi omnibus avisé. Elles sont néanmoins conscientes que la refonte de cette matière représente une charge de travail importante qui pourrait faire l'objet d'un travail de simplification administrative approfondi, à travers un « projet de loi omnibus II » par exemple.

La conduite d'EIE par les porteurs de projets ou d'EES par les administrations compétentes, selon le cas, est une exigence que l'on retrouve dans une série de textes légaux, notamment :

- Loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : à l'article 2, il est fait référence à une « évaluation environnementale » stratégique (EES ou « *Strategische Umweltprüfung* » dénommée « SUP ») ;
- Loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature (respectivement le projet de loi n° 6477 sur la protection de la nature) : à l'article 5 et à l'article 12, il est mentionné une « étude d'impact » tandis qu'à l'article 12bis, on parle d'une « étude d'évaluation des incidences » ;
- Loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés : à l'article 8, il est fait référence à une « évaluation des incidences sur l'environnement », à des « études des risques » et « rapports de sécurité »<sup>20</sup> ;
- De plus, tous les instruments de planification au Luxembourg, que ce soit le plan directeur d'aménagement du territoire, les plans directeurs sectoriels, les plans directeurs régionaux, les POS, les PAG et les PAP, tombent sous le champ d'application des dispositions de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et font l'objet d'évaluations environnementales systématiques.

---

<sup>20</sup> Par référence au règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui dans son article 4 définit ce qu'il faut comprendre par « projet soumis à une évaluation des incidences ».



Dès lors, face à la multitude de textes légaux et réglementaires requérant la conduite d'évaluations environnementales diverses, il apparaît urgent de mettre en place une approche intégrée et transversale en la matière.

### **3.4.1. Respect du principe de hiérarchie des évaluations environnementales**

Le principe de hiérarchie des évaluations environnementales a été transposé de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dans l'article 6 de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Le principe en question a été formulé comme suit par les auteurs de la directive précitée: « *En vue d'éviter les évaluations faisant double emploi, les Etats membres devraient tenir compte, le cas échéant à différents niveaux d'un ensemble hiérarchisé de plans et programmes.* »<sup>21</sup>.

Or, ce principe n'est respecté ni dans la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ni dans la pratique.

S'il est vrai que le deuxième paragraphe de l'article 6 de la loi du 22 mai 2008 précitée transpose mot pour mot les dispositions du troisième paragraphe de l'article 5 de la directive, il est cependant à lire en conjonction avec le troisième paragraphe du même article 6. Ce dernier permet au Ministre de l'Environnement de décider de ou de donner son avis sur, « *selon le cas* », l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

Par conséquent, si des informations suffisantes sont recueillies lors de l'élaboration d'un plan directeur sectoriel à travers une EES<sup>22</sup>, le Ministre de l'Environnement peut, au moins en principe, décider de réduire à un strict minimum les informations nécessaires à la rédaction d'un rapport sur les incidences environnementales sur ces mêmes points.

Cependant, en pratique, il arrive trop souvent que le Ministre de l'Environnement juge les renseignements obtenus dans le cadre de l'élaboration du plan directeur sectoriel et de l'EES trop généraux, et exige de nouveaux renseignements. De telles demandes de la part du Ministre déclenchent le lancement d'études environnementales tous azimuts. De telles études représentent une surcharge de travail disproportionnée pour un bureau d'études présentant un projet individuel et, partant, un surcoût injustifiable dans le cadre d'une discussion centrée sur une approche du « mieux légiférer » et de réduction des charges administratives en faveur des entreprises.

Aux yeux des deux chambres professionnelles, la possibilité de réduire le nombre d'informations contenues dans le rapport sur les incidences environnementales sur la base des informations déjà réunies en amont, lors de l'élaboration des plans directeurs sectoriels, telle que prévue à l'article 6 de la loi du 22 mai 2008 précitée, devrait être systématiquement appliquée à l'avenir.

En effet, si elle est bien menée, une EES est censée évaluer précisément les conséquences environnementales d'un plan ou programme proposé, de manière à s'assurer que celles-ci soient pleinement prises en compte en amont du processus de décision. Une EES de qualité ne justifie donc plus l'exigence d'informations complémentaires en

---

<sup>21</sup> Au niveau du considérant (9) de la directive.

<sup>22</sup> Ainsi, les quatre projets de plans directeurs sectoriels (« logement » ; « zones d'activités économiques » ; « transport » ; « paysages »), déposés fin juin 2014, ont chacun été soumis à une EES.

aval du processus décisionnel, soit au niveau des projets individuels portés par les bureaux d'études.

Par ailleurs, l'article 5 de la directive 2001/41/CE n'exige qu'une « consultation » et non pas un « pouvoir de décision » des autorités compétentes en la matière. La loi luxembourgeoise, qui parle de décision ou d'avis « selon le cas », est non seulement peu claire et ambiguë, mais va également résolument au-delà de ce qui est prévu par la directive.

Il est donc suffisant pour l'autorité compétente en matière de plans et programmes de « consulter » le Ministre de l'Environnement. Ce serait à cette autorité, et à elle seule, de décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent donc que la référence au « pouvoir de décision » du Ministre de l'Environnement en la matière soit supprimée. La suppression de ce terme permettrait également de lever l'ambiguïté inhérente aux attributions de consultation et/ou de décision, « selon les cas », du Ministre et donc de lever toute possibilité de discussions et/ou de blocages à l'avenir.

### **3.4.2. Approche intégrée en matière d'évaluations environnementales**

Sur base de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, des EES sont préparées en amont par les autorités compétentes, soit au niveau national (les EES qui accompagnent le plan directeur d'aménagement du territoire, les plans directeurs sectoriels et, le cas échéant, les plans POS), soit au niveau local (les EES qui accompagnent les PAG et les PAP). Or, en aval, les porteurs de projets, dont les entreprises qui réalisent par exemple un projet d'établissement, élaborent également leurs propres EIE, études pour la rédaction desquelles elles n'ont pas accès aux données contenues dans les EES.

Dès lors, dans la pratique, les doubles emplois sont légion pour les porteurs de projets concernés par ces études. Il importerait dès lors à l'avenir que les administrations défendent une approche intégrée évitant les doublons au niveau des requêtes de données et d'études environnementales en rapport avec (i) les analyses de l'incidence sur l'environnement des projets de construction, (ii) les plans sectoriels, (iii) les PAG, voire les PAP et (iv) les autorisations « commodo / incommodo ».

Lors de la table ronde « Investissements » en mai 2013, il a été estimé que la possibilité d'autoriser les entreprises et les bureaux d'études à utiliser dans leurs propres dossiers de demandes d'autorisations, les données issues des études préparées en amont par les autorités compétentes, représente un gain financier et d'efficacité considérables.

Le renforcement du principe de hiérarchie des évaluations environnementales, à travers le projet de loi omnibus sous avis ou un « projet de loi omnibus II », faciliterait donc l'implémentation d'une approche intégrée, approche qui, aux yeux des deux chambres professionnelles, constitue une nécessité absolue.

### **3.4.3. Définition de délais de réponse officiels et de critères de conformité transparents**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent que les textes légaux ne prévoient pas de délais de réponse de l'Administration au niveau des procédures régissant les EIE. Hormis les cas où une dispense d'une EIE pourrait être accordée lorsqu'un projet a préalablement été autorisé en vertu d'une autre législation (voir chapitres précé-

dents), de tels délais de réponse, formels et réalistes, doivent être imposés dans le chef des administrations concernées.

Comme mentionné dans le chapitre 3.3.3 précédant, la procédure d'évaluation environnementale prévue aux articles 12 et 12bis du projet de loi n°6477 de protection de la nature doit encore se voir encadrée de délais de réponse de la part du Ministre de l'Environnement, surtout lorsque ce dernier doit décider si une étude d'impact ou une étude d'incidence est nécessaire suite à l'établissement d'une notice d'impact. De plus, des délais doivent également être établis, d'une part, en amont de la prise de décision ministérielle, notamment concernant la recevabilité d'un dossier et la vérification de sa complétude (dans ces deux derniers cas, les délais impartis devraient également être assortis du principe du « silence vaut accord », comme c'est déjà le cas en matière d'établissements classés) et, d'autre part, en aval de celle-ci au cas où une « demande d'informations supplémentaires » est formulée par le Ministre. Cette possibilité de demande d'informations supplémentaires non assortie de délais raisonnables risque de ralentir un projet donné, ce qui n'est plus envisageable de nos jours, dans le contexte du « mieux légiférer » tel que promu par le Gouvernement.

De plus, la procédure EES/EIE veut que, dans une première étape, le bureau d'études présente à l'Administration un document d'approche global, appelé communément le « document *scoping* », tel un « cahier des charges », reprenant l'ensemble des éléments à produire dans l'étude en question. Ce « document *scoping* » est transmis par l'autorité compétente coordinatrice, qui est en principe l'Administration de l'environnement, à tous les autres acteurs concernés<sup>23</sup>. L'autorité coordinatrice demande ensuite l'avis de tous ces acteurs et convoque une réunion de concertation. Sur cette base, des informations supplémentaires sont demandées au porteur de projets / bureau d'études concerné et le cahier des charges est complété.

Néanmoins, malgré la procédure préalable de « *scoping* », il arrive encore trop souvent que des demandes d'informations supplémentaires soient formulées par la suite par l'une ou l'autre Administration, rallongeant ainsi la durée d'élaboration d'une EIE pour les entreprises. Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers appellent à ce qu'une base légale soit élaborée pour la procédure de « *scoping* », en tout cas dans le cadre de l'EIE requise préalablement à l'autorisation d'un établissement classé. Des délais doivent également être introduits à tous les stades de cette procédure (dossier complet, prise de décision, etc.).

Au-delà de ces considérations, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers déplorent que les critères de conformité sur base desquels les PAP sont soumis à une étude EIE soient encore trop peu précis. Elles demandent qu'à l'avenir, les autorités compétentes soient contraintes, par le biais de dispositions claires, d'afficher des critères de conformité transparents susceptibles d'être vérifiés par les intéressés lors de la préparation de leurs études.

A ce titre, elles renvoient les auteurs du projet de loi omnibus à l'analyse et aux conclusions formulées par l'UEL dans le contexte de la table ronde « Investissements ». Si elles regrettent qu'aucune des propositions des organisations patronales n'aie été prise en compte dans le cadre de l'élaboration du projet de loi omnibus, elles demandent qu'il en soit tenu compte dans le cadre d'un « projet de loi omnibus II ».

---

<sup>23</sup> Communes limitrophes ; MDDI - Département de l'environnement, Département des transports, Département de l'aménagement du territoire ; Ministre de l'Intérieur - Aménagement communal ; Administration des Ponts et Chaussées ; Administration de la nature et les forêts ; Administration des Sites et Monuments ; Administration de la gestion des eaux ; etc.

#### **3.4.4. Adaptation de la législation concernant le niveau de bruit dans les alentours immédiats des établissements et des chantiers**

Le projet de loi avisé ou, le cas échéant, un projet de loi omnibus II se doit de modifier les dispositions du règlement grand-ducal du 13 février 1979 concernant le niveau de bruit dans les alentours immédiats des établissements et des chantiers. Aux yeux des deux chambres professionnelles, il importe en effet d'adapter les textes luxembourgeois au strict nécessaire, tout en restant fidèle au principe « la directive, rien que la directive ».

#### **3.5. Protection et gestion de l'eau**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent les mesures prévues par le projet de loi avisé, qui devraient avoir un impact positif pour les porteurs de projets.

Les deux chambres professionnelles demandent cependant à ce que des critères et des lignes directrices clairs et précis en la matière soient publiés à l'avenir. Ceux-ci devraient permettre aux porteurs de projets d'orienter leurs travaux conceptuels et de mieux planifier leurs procédures et études à réaliser.

Elles appellent également à ce qu'une nomenclature identifiant de manière précise et transparente les activités interdites et/ou réglementées dans les différentes zones de protection de l'eau soit utilisée, ne laissant pas de place à l'interprétation subjective par l'Administration de la gestion de l'eau. Pour ce faire, il s'agira d'officialiser près de 90 règlements grand-ducaux nécessaires à la définition de zones de protection au même moment que toute la réglementation sur les différents plans sectoriels prévus par la législation sur l'aménagement général du territoire.

La publication de ces documents en conjonction avec les plans sectoriels donnera aux porteurs de projets une vue globale des zones de protection dégagées dans le cadre des différentes législations en vigueur au Luxembourg.

Comme dans le chapitre 3.3 dédié à la protection de la nature et des ressources naturelles, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent que l'article 23 de la loi de 2008 relative à l'eau prévoit la caducité de l'autorisation du Ministre, s'il n'en est usé dans un délai de deux ans après sa délivrance. Contrairement à l'article 57 de la loi de 2004 de protection de la nature, l'article 23 de la loi de 2008 prévoit bien une possibilité de renouvellement et de modification de l'autorisation. Néanmoins, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que les porteurs de projets doivent passer par toutes les étapes de demande d'autorisation initiale telles que précisées par l'article 24 de cette même loi. Les deux chambres professionnelles appellent donc à ce que cette possibilité de prorogation suive une procédure allégée et simplifiée, plus courte que la procédure de demande d'autorisation initiale.

De plus, par souci de cohérence entre les procédures d'autorisations et législations afférentes, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent de prévoir deux possibilités de prorogation d'une durée d'une année chacune, en ligne avec la possibilité de prorogation des autorisations de construire telle que prévue par l'article 31 du projet de loi omnibus (voir également leurs remarques sur la caducité des autorisations requises en matière de protection de la nature dans le chapitre 3.3.3 ci-dessus).

Afin d'harmoniser les conditions imposées par l'article 24 de la loi de 2008 relative à l'eau, les deux chambres professionnelles appellent à ce que l'Administration de la gestion de l'eau ne puisse demander qu'une seule fois des informations supplémentaires. Un délai devrait en outre lui être imposé pour formuler cette demande. De plus, si l'article

24 de la loi précitée prévoit bien que l'Administration certifie qu'un dossier est considéré complet ou non, il incombe de lui imposer un délai concernant cette décision, délai au-delà duquel le dossier doit être automatiquement considéré comme complet.

### **3.6. Conservation et protection des sites et monuments nationaux**

Les deux chambres professionnelles ont bien noté les adaptations prévues par le projet de loi omnibus et elles saluent la mise en place d'une nouvelle procédure d'autorisation de sites et monuments nationaux « *plus courte et prévisible* », selon les auteurs, grâce à l'introduction d'un délai d'avis maximal complété d'un délai additionnel, au-delà duquel une demande d'autorisation est tacitement accordée (voir chapitre 2 ci-dessus).

A cette fin, l'article 51 du projet de loi avisé (modifiant l'article 39 de la loi de 1983 de conservation et de protection des sites et monuments), prévoit que les pièces accompagnant toute demande d'autorisation soient définies par règlement grand-ducal.

Afin de lever toute incertitude concernant le contenu du dossier de demande, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent à ce que le contenu dudit règlement grand-ducal soit rédigé au plus vite. De plus, une réforme globale selon le principe du « mieux légiférer » de la loi du 18 juillet 1983 de conservation et de protection des sites et monuments devra prévoir une notification du caractère complet ou incomplet d'une demande par la Commission des Sites et Monuments nationaux, l'obligation pour cette Commission de ne demander qu'une seule fois des informations supplémentaires, ainsi que l'introduction de délais de réponse à tous les stades de soumission d'une demande, lorsque ceux-ci ne sont pas prévus.

En outre, dans l'exposé des motifs relatif à l'article 50 du projet de loi avisé, il est dit que la modification du régime d'autorisation de la publicité devrait « *instaurer un régime d'autorisation simplifié, réduisant l'intervention du ministre à ce qui relève véritablement de sa compétence* ». Le commentaire des articles précise ensuite que « *la possibilité de refuser une autorisation est encore circonscrite par l'exigence d'une motivation fondée sur l'existence d'une nuisance à la conservation, à la protection et à la mise en valeur des sites et monuments protégés* ». Malheureusement, aucun article du projet de loi avisé ne semble mettre en œuvre ce principe, pourtant considéré comme étant essentiel aux yeux des deux chambres professionnelles. Elles appellent donc à ce que l'article en question soit modifié en fonction.

L'article 52 du projet de loi omnibus complète la loi de 1983 de conservation et de protection des sites et monuments d'un nouvel article 39bis. Ce dernier prévoit que « *toute publicité qui n'est pas conforme aux critères à définir par règlement grand-ducal est interdite aussi longtemps que la commune (...) n'a pas réglementé l'usage de la publicité* ». Le Ministre de la Culture peut accorder des dérogations aux critères établis par règlement grand-ducal, sur demande motivée.

Les deux chambres professionnelles font remarquer aux auteurs du projet de loi omnibus que les communes ne vont pas pouvoir réglementer rapidement l'usage de la publicité sur leur territoire (elles doivent pour cela élaborer et voter un règlement). Une conséquence directe de ces retards au niveau communal sera que toute publicité non conforme aux critères du futur règlement grand-ducal censé définir les critères de publicité (critères auxquels le Ministre de la Culture pourra déroger) sera interdite, ce qui engendra de nombreux blocages. Vu que ni le contenu du futur règlement grand-ducal censé définir les critères de publicité ni les règlements communaux régissant la publicité dans les communes ne sont connus à ce stade, il importe de trouver rapidement une solution

permettant de définir des critères-types, éventuellement par le biais du règlement-type sur les bâtisses (voir chapitre 3.1.10) et, partant, d'éviter tout blocage.

Enfin, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que le projet de loi omnibus n'empêche nullement les pouvoirs publics, à savoir le Ministre de la Culture, la Commission des Sites et Monuments, et le tribunal compétent, de classer un immeuble ou un site en fin de procédure d'autorisation de construire. En effet, le projet de loi omnibus fait toujours la distinction entre, d'une part, la possibilité d'inscription sur une liste appelée « inventaire supplémentaire » pour les immeubles qui, « *sans justifier une demande de classement immédiat* », « *présentent cependant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation* » et, d'autre part, la procédure de demande de classement proprement dite.

Pour les entreprises concernées, le risque de blocage des procédures pour raison de classification d'un immeuble ou d'un site est réel. Il importe donc de rendre la politique des autorités en la matière, ainsi que les procédures afférentes, plus prévisibles pour les porteurs de projets. De ce fait, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur d'une seule procédure, à savoir une procédure de « demande de classement immédiat ». Le passage par une liste d'inventaire supplémentaire serait à abroger. Cette nouvelle approche devrait servir aux autorités compétentes en vue de définir à l'avenir une politique plus claire et transparente en matière de classement d'immeubles au Luxembourg.

#### **4. Systématisation d'une approche de simplification administrative selon les principes du « mieux légiférer »**

Comme salué dans le rappel du contexte (voir chapitre 1 ci-dessus), la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se réjouissent des efforts de simplification administrative déployés par le Gouvernement depuis décembre 2013. Elles apprécient particulièrement le renforcement de l'approche interministérielle élaborée par le Gouvernement précédent, à travers notamment la création d'une plateforme interministérielle.

Le présent projet de loi omnibus représente une première étape et un premier résultat concret de cette nouvelle approche. C'est un texte fédérateur en ce sens qu'il s'attaque au « stock » des législations existantes, principalement dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement en prévoyant un ensemble d'adaptations de textes légaux de nature différentes. Il constitue par ailleurs un texte novateur parce qu'il est le fruit d'une nouvelle approche interministérielle renforcée à la simplification administrative.

Cette nouvelle approche, produit d'un « *dialogue transversal et structuré avec différentes parties prenantes* », privilégie une méthode de travail commune, associant les acteurs-clés au niveau des Ministères et des Administrations ainsi que les acteurs privés et les communes. Il importe de systématiser cette approche à l'avenir, au moyen d'autres projets de loi omnibus ambitieux.

En effet, au vu des commentaires formulés dans cet avis, les autorités vont devoir poursuivre et approfondir leur politique de simplification administrative, en s'attaquant tant au « stock » des textes légaux et réglementaires existants, qu'au « flux » des législations futures. Il importe plus que jamais de veiller, à l'avenir, de ne pas alourdir davantage les procédures auxquelles les entreprises se voient confrontées.

Afin de continuer ce travail, les deux optiques de « stock » et de « flux » devraient s'orienter autour d'un certain nombre de principes de « meilleure réglementation », qui, selon les deux chambres professionnelles, devraient comprendre, les éléments suivants.

##### **Principes du « mieux légiférer »**

- Application de la règle générale de « la directive, rien que la directive », tout en évitant le « *goldplating* » au niveau des textes légaux et réglementaires nationaux, qui désavantagerait les entreprises ou acteurs économiques par rapport à la concurrence étrangère;
- Définition de règles claires et transparentes, notamment en matière de normes et de prescriptions ; réalisation par les autorités compétentes d'une stratégie de communication sur les cadres de référence normatives étrangers applicables au Luxembourg (par exemple, le cas échéant, les normes allemandes);
- Mise en place de règles nationales transparentes tout en appliquant le principe du « *think small first* » et, le cas échéant, des dérogations sectorielles voire des exemptions PME;
- Respect du principe d'intégration de procédures différentes en une seule ou, alternativement, organisation en parallèle desdites procédures individuelles, afin de limiter au maximum l'effet « télescopage » et donc un prolongement inutile des procédures dans le temps;
- Limiter au maximum la redondance des informations à fournir par l'entreprise aux autorités concernées, en rapport avec des procédures en place ou à créer;

- Mise en relation des autorisations découlant de plusieurs procédures, respectant des délais identiques et à organiser en parallèle, et vérification du principe de base voulant qu'une première autorisation accordée devrait, si possible, permettre à une entreprise ou un porteur de projets d'être dispensé d'autorisations similaires requises aux autres procédures rattachées;
- Définition de délais réalistes associés, le cas échéant, à la mise en place systématique d'une procédure de recevabilité des dossiers de demande (intégrant le principe du « silence vaut accord ») précédant une procédure de vérification de la complétude des dossiers en question (intégrant également le principe d'autorisation tacite et, en cas de dossier incomplet, la règle qu'une demande d'informations supplémentaires ne peut être formulée qu'une seule fois par l'autorité compétente);
- Mise en œuvre, là où cela s'avère légalement justifié, du principe du « silence vaut accord », tout en sachant que, dans certains cas, ce principe ne peut être appliqué, vu la nécessité d'une réponse officielle datée de l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure spécifique, permettant ainsi de faire courir le délai de recours contre la décision administrative, dont bénéficie l'entreprise demanderesse.

Ces principes du « mieux légiférer » pourraient être intégrés, selon les deux chambres professionnelles, dans une grande « loi instituant les principes du "mieux légiférer" du cadre légal et réglementaire national ».

Dans le même ordre d'idée, l'intégration des procédures entre les différentes législations d'aménagement du territoire, d'aménagement communal, d'établissements classés et de protection de l'environnement, entre autres, représente un chantier majeur qui pourrait, à terme, donner naissance à une procédure unique « urbanisme et environnement », à l'image de la procédure du « permis unique »<sup>24</sup> en Wallonie de Belgique. Ainsi, lorsqu'un projet wallon requiert un double permis environnemental et une autorisation d'urbanisme (pour la construction ou la transformation d'un bâtiment, des modifications paysagères, la création d'un dépôt ou la pose d'une enseigne, par exemple), le permis d'environnement intègre ces demandes spécifiques et devient un permis unique.

Enfin, afin de lever au plus vite l'insécurité juridique sous-jacente aux nombreux standards et normes non définis dans les procédures luxembourgeoises diverses, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur de l'institutionnalisation d'une « Commission nationale des normes », comme l'avait proposé l'UEL dans le cadre de la table ronde « Investissements » de mai 2013. Cette Commission réunirait des représentants des autorités compétentes et du monde économique. Elle pourrait faire figure de forum de concertation en vue de la définition de normes nationales spécifiques, soit de normes sectorielles ou même d'exemptions pour certaines activités, normes qui iraient au-delà du cadre de référence normatif habituel.

\* \* \*

---

<sup>24</sup> Voir le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, pp. 32-39, Chapitre XI – « Du permis unique », articles 81 à 94. Le « permis unique » a été décrété comme « objectif à atteindre » par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures du Gouvernement à l'automne 2013.



Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver le présent projet de loi, sous réserve de la prise en compte de leurs remarques.