

Objet: Projet de loi n°6865 portant réorganisation de l'Administration de l'environnement. (4470MST/MJE)

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(14 juillet 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis, ci-après dénommé le « Projet », a pour objet principal de réorganiser l'Administration de l'environnement. Le Projet abroge et remplace la loi modifiée du 27 novembre 1980 ayant pour objet la création d'une administration de l'environnement, ci-après dénommée la « Loi du 27 novembre 1980 », dont la version initiale a été modifiée à maintes reprises¹.

Dès lors, le Projet propose une **nouvelle structure d'organisation pour l'Administration de l'environnement (ci-après « AEV »)**, qui s'est vue confier, au fil des années, davantage de responsabilités en matière de protection de l'environnement. Graduellement, de nouvelles missions lui ont été attribuées, issues principalement du cadre législatif et réglementaire européen, complexifiant ainsi la tâche de ses agents dans la réalisation de leurs missions.

Les principaux changements apportés par le Projet avisé touchent la **réorganisation des divisions et services** au sein de l'AEV.

Chemin faisant, le Projet veille à **assouplir le cadre législatif au niveau organisationnel** en ne spécifiant plus dans la loi les tâches et missions précises incombant aux différents unités et services de l'AEV, mais à **l'aide d'un organigramme**. Les éléments relatifs à la réorganisation de l'administration ne sont donc pas repris de manière directe dans les articles du Projet. Et, selon l'article 5 du Projet, il appartient au directeur d'établir *« les détails de l'organisation par le biais de l'organigramme tel que prévu par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et détermine les modalités de fonctionnement de l'administration. »*.

Cet organigramme détermine les différentes unités et les travaux respectifs dont chaque unité est chargée. Il est reproduit dans l'exposé des motifs du présent Projet et accompagné d'un descriptif exhaustif portant sur les missions et tâches afférentes. Dans le présent avis, la Chambre de Commerce base donc son analyse sur les éléments issus de l'exposé des motifs ainsi que de l'organigramme y présenté.

* * *

¹ La première modification essentielle, à savoir l'introduction d'une nouvelle carrière au sein de l'administration, a eu lieu avec la loi du 12 mai 1999 modifiant (1) la loi modifiée du 27 novembre 1980 ayant pour objet la création d'une administration de l'environnement et (2) la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'inspection du travail et des mines, ci-après dénommée la « Loi du 12 mai 1999 ». S'en suit la création d'une division propre dédiée aux établissements classés à travers la loi du 19 septembre 2003 modifiant la loi modifiée du 17 novembre 1980 ayant pour objet la création d'une administration de l'environnement, ci-après dénommée la « Loi du 19 septembre 2003 ». Le dernier amendement récent apporté à la Loi du 27 novembre 1980 a été introduit avec la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de l'eau ayant pour objet de remplacer la division d'eau au sein de l'AEV, ci-après dénommée la « Loi du 28 mai 2004 ».

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce **accueille favorablement les changements organisationnels apportés par le Projet.**

Elle désire néanmoins attirer l'attention sur le fait que **la réorganisation d'une administration ne peut fonctionner que si elle est accompagnée d'un changement de culture et de mentalités.** Il conviendra donc de veiller à ce que le personnel de l'AEV soit formé et sensibilisé, et à ce que ses capacités soient renforcées en ce sens.

La Chambre de Commerce se félicite tout d'abord de la mise en place de la nouvelle **unité « Contrôles et inspections »**. Jusqu'à présent, les tâches de contrôle et d'inspection étaient considérées comme « résiduelles », effectuées par le personnel disséminé à travers l'administration. Elles ne bénéficiaient donc nécessairement pas d'un degré de priorité élevé. **La mise en place d'une unité spécifique, uniquement dédiée à l'exécution de ce type de tâches, devrait permettre d'apporter plusieurs améliorations concrètes.**

La Chambre de Commerce pense notamment au système d'inspections environnementales en matière d'émissions industrielles, dont la planification et certaines modalités pourraient être précisées par l'unité nouvellement créée. Elle pense également aux audits environnementaux des installations de combustion et des systèmes de climatisation. Dans ce domaine, un regroupement des inspections représenterait une simplification administrative considérable. La future unité pourrait également considérer la mise en place de dispenses du régime d'inspections, sous certaines conditions.

La Chambre de Commerce salue également la création du **service « Relations publiques »**, qui devrait opérer en tant que premier point de contact des entreprises et personnes désireuses de suivre l'état d'avancement de leurs dossiers de demandes d'autorisations (parmi d'autres missions de communication vers l'extérieur).

La Chambre de Commerce appelle à ce que les personnes allouées à ce nouveau service aient une autonomie d'action suffisante, leur permettant d'aller, rapidement, chercher l'information « au bon endroit » à l'intérieur de l'administration, et d'informer ainsi au mieux les personnes et entreprises sur l'état d'avancement de leur(s) dossier(s). A défaut, la Chambre de Commerce craint que ce service ne se transforme en un obstacle en plus, pour les entreprises, dans la recherche d'informations les concernant.

De plus, si des progrès ont récemment été réalisés en matière de simplification administrative concernant les autorisations d'établissement², des simplifications encore plus poussées dans cette matière pourront être apportées une fois l'organisation de l'administration améliorée, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Néanmoins, **le chantier de l'e-commodo reste à concrétiser** et, au-delà des travaux informatiques entrepris au sein de l'administration à des fins d'e-commodo, c'est la Loi d'établissement qui devra être refondue en fonction, dans un avenir proche.

De manière générale, **la Chambre de Commerce estime qu'en matière d'autorisations notamment, d'éventuels silos restant entre administrations devraient, eux aussi, être levés.** En effet, l'AEV n'est pas la seule structure en charge de délivrer des autorisations, et elle tient ce rôle avec, entre autres, les communes, l'Inspection du travail et

² Que la Chambre de Commerce n'a pas manqué de saluer à plusieurs reprises, bien que davantage doit encore être fait, par exemple en ce qui concerne la séparation de l'autorisation de construction de celle d'exploitation.

des mines (ITM), l'Administration de la gestion de l'eau³, ou encore le Département des travaux publics.

Idéalement, ces entités devraient œuvrer de concert pour une plus grande simplification administrative en faveur des entreprises et des administrés en général. En matière d'établissement, il serait d'ailleurs envisageable d'**aboutir à une structure unique qui serait en charge des autorisations d'exploitation**, avec délégation de compétences en matière d'ITM, d'eau, d'environnement, etc. vers cette entité. Une telle structure maîtriserait seule les délais et définirait elle-même les conditions d'exploitation, réduisant au passage le risque d'incohérences dû à la multitude d'acteurs impliqués dans la délivrance des autorisations.

A ce titre, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle est elle-même en pourparlers avec le Ministère de l'Economie et d'autres acteurs publics et privés afin que soit créée, à terme, une « **House of Entrepreneurship** » (HoE), véritable « *hub* » mutualisant un maximum d'étapes du parcours entrepreneurial, quelle que soit la nature de l'activité développée. **La création de plateformes communes mutualisant des activités autrefois menées au sein d'institutions différentes n'est donc pas chose « impensable », et une initiative similaire pourrait être envisagée pour les administrations précitées, dont l'AEV, en matière d'autorisations d'exploitation.**

En outre, la Chambre de Commerce est d'avis que **la simplification administrative en faveur des entreprises devrait faire partie intégrante des objectifs stratégiques de l'administration.** La nouvelle unité « **Stratégies et concepts** » devrait avoir un rôle à jouer non seulement dans l'orientation de ses politiques stratégiques, mais également, à terme, dans le suivi de l'atteinte des objectifs fixés, dont celui de la simplification administrative envers les entreprises. Un exemple de potentiel indicateur de résultat (*outcome*) à suivre est d'ailleurs donné dans le cadre du présent avis.

Enfin, la Chambre de Commerce conçoit que la charge de travail de l'administration croît et que ses moyens humains doivent être renforcés en fonction, afin de lui permettre de mener à bien ses missions, or, ceci sans préjudice quant à la réalisation de gains de productivité et d'efficience. Il importe en effet de pouvoir « faire plus et mieux, avec moins » dans le contexte budgétaire actuel, et donc de permettre aux éléments les plus productifs et qualifiés de rejoindre l'administration. Comme elle le fait régulièrement, la Chambre de Commerce appelle donc à ce que, comme pour la fonction publique en général, l'AEV s'ouvre davantage aux travailleurs (étrangers) qualifiés, ainsi qu'aux experts du secteur privé, et modère, en parallèle, l'accroissement (automatique) de sa masse salariale.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire par article à formuler et s'en tient donc au commentaire général.

* * *

En conclusion, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

³ L'administration de la gestion de l'eau étant, avec l'AEV un acteur-clé dans ce processus de délivrance d'autorisations, un premier regroupement entre ces deux acteurs pourrait être envisagé dans un premier temps, par exemple suite à la conduite d'une étude de faisabilité.

Appréciation générale du projet de loi

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+ ⁴
Impact financier sur les entreprises	+ ⁵
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	++ ⁶
Impact sur les finances publiques	- ⁷
Développement durable	+ ⁸

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

⁴ L'attribution plus rapide d'autorisations diverses, dont notamment les autorisations d'établissement, devrait permettre au Luxembourg d'améliorer son classement dans certains indicateurs issus des *rankings* internationaux de compétitivité, comme par exemple, l'indicateur *Doing Business* de la Banque Mondiale « *Dealing with construction permits* », ou encore divers indicateurs de perception relatifs à la simplification administrative et à la facilité de faire du business au Luxembourg.

⁵ Les coûts induits par les longues procédures et les études multiples qui sont demandées aux entreprises se répercutent invariablement dans leur comptabilité et, *in fine*, dans les prix de l'immobilier. Une AEV plus efficace dans la délivrance de ses autorisations et plus parcimonieuse dans la demande d'informations et de rapports divers devrait permettre aux entreprises les plus concernées de réduire leurs budgets administratifs afférents.

⁶ Des progrès de simplification administrative substantiels sont en mesure d'être attendus de la part de l'AEV une fois celle-ci réorganisée. A terme, l'administration devrait pouvoir délivrer ses autorisations plus rapidement et elle devrait être plus parcimonieuse dans la demande d'informations et rapports divers aux entreprises.

⁷ La réorganisation de l'administration nécessite l'engagement « dans un avenir proche » de personnel supplémentaire, estimé à trois ingénieurs, deux rédacteurs, deux expéditeurs administratifs et un ouvrier de l'Etat, selon l'exposé des motifs (p. 41). L'engagement de personnel supplémentaire est déjà répercuté dans le projet de budget pluriannuel de l'Etat (augmentation de 11% des traitements et salaires à l'horizon 2019, selon le projet de budget déposé le 14 octobre 2015 dernier à la Chambre des Députés). Il ne fait donc pas l'objet d'une fiche financière dédiée.

⁸ La réorganisation de l'AEV devrait lui permettre de mener ses missions de manière plus efficace et, donc, d'avoir davantage d'impact en matière environnementale et de développement durable.

Contexte

L'AEV a été créée en 1980 via la Loi afférente du 27 novembre 1980, avec pour mission d'assurer la protection de l'environnement en vue d'une meilleure qualité de vie de l'homme. La création de l'AEV s'inscrit dans « l'esprit du temps » de l'époque, avec l'apparition de structures similaires dans les pays voisins, spécifiquement chargées des problèmes liés à la protection de l'environnement.

Les défis environnementaux ont nourri de nombreux débats de l'époque et mené, grâce à leur forte médiatisation, à une prise de conscience écologique. En conséquence, les premiers textes réglementaires et législatifs au niveau européen ont fait leur apparition. Dans ce contexte, les tâches de l'AEV ont consisté, en premier lieu, à mettre en place les éléments de base permettant d'assumer une protection adéquate de l'environnement, avec comme grandes priorités la gestion de l'eau, des déchets, de l'air et la lutte contre le bruit.

Au fil du temps, le cadre réglementaire et législatif européen s'est étoffé, imposant des tâches et démarches administratives nouvelles à l'administration, qui n'existaient pas auparavant, comme la gestion du programme REACH⁹, des biocides, la surveillance et le contrôle des biocarburants, la gestion et registre des émissions CO₂, voire encore la surveillance du respect du principe dit de la « responsabilité élargie du producteur »¹⁰. Ces évolutions ont impliqué la mise en place de structures et infrastructures nouvelles, permettant à l'administration d'atteindre ses objectifs, issus en grande partie des directives et règlements européens. Elles ont également impliqué davantage de fourniture d'informations et de rapports sur les divers sujets environnementaux traités par l'administration.

Parallèlement à ces évolutions, l'administration a été réorganisée à plusieurs reprises. La première modification essentielle, à savoir l'introduction d'une nouvelle carrière en son sein, permettant le recrutement de juristes dans la carrière supérieure, a eu lieu avec la Loi du 12 mai 1999. S'en est suivi la création d'une division propre dédiée aux établissements classés, à travers la Loi du 19 septembre 2003. Le dernier amendement majeur apporté à la Loi du 27 novembre 1980 a été introduit avec la Loi du 28 mai 2004 et la création d'une administration séparée en matière de sauvegarde et de gestion des ressources d'eau.

La structure actuelle de l'Administration de l'environnement

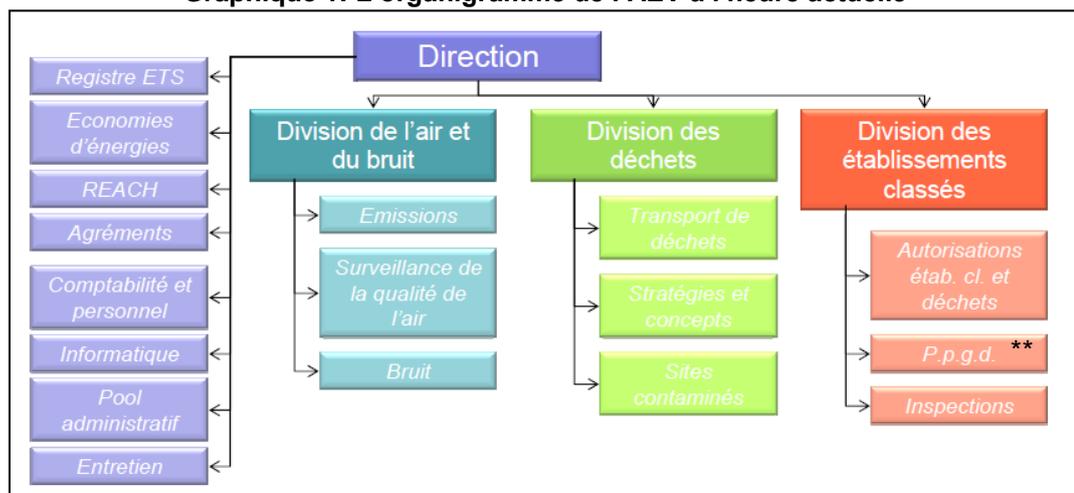
Aujourd'hui, l'organisation de l'AEV repose encore en grande partie sur les assises de la Loi du 27 novembre 1980. Le **Graphique 1** ci-dessous affiche l'arborescence de l'administration sous sa forme actuelle, dont la base s'appuie sur le triptyque de la « Division de l'air et du bruit », de la « Division des déchets » et de la « Division des établissements classés », dont les missions sont fixées à l'article 5 de la Loi du 27 novembre 1980.

Au cours des années, se sont ajoutées de nouvelles missions et tâches, dont certaines à caractère distinctif, les rendant ainsi difficilement attribuables aux divisions existantes. A titre d'exemple, les missions relatives au programme européen REACH, ou encore celles afférentes au registre des émissions CO₂, ont été rattachées directement à la Direction.

⁹ Législation européenne en matière d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation de substances chimiques.

¹⁰ Les fabricants nationaux, les importateurs de produits et les distributeurs de produits issus de leurs propres marques doivent prendre en charge, notamment financièrement, la collecte sélective puis le recyclage ou le traitement des déchets générés par ces produits. Un tel régime est en place notamment pour les déchets d'emballages, les déchets d'équipements électriques et électroniques ainsi que pour les véhicules hors usage.

Graphique 1: L'organigramme de l'AEV à l'heure actuelle



Source : Exposé des motifs (p. 7)

Les auteurs du Projet identifient au moins cinq éléments problématiques imposés par la structure actuelle de l'administration.

Premièrement et comme susmentionné, depuis la Loi du 27 novembre 1980, de nouvelles missions se sont ajoutées à la charge de l'administration, rendant ainsi les tâches plus nombreuses et complexes. Trop souvent, **la structure actuelle de l'administration, organisée autour de ses trois divisions, se serait avérée trop rigide pour absorber de nouvelles missions.** Selon les auteurs du Projet, il importe donc de garantir un certain degré de flexibilité au niveau de l'organisation afin de pouvoir accueillir les futures tâches additionnelles incombant à l'administration.

Deuxièmement, la structuration actuelle de l'administration se caractériserait par une **approche trop verticale dans la réalisation de ses missions**, classées selon les grands sujets environnementaux que sont l'air, le bruit, les déchets et les établissements classés. Déjà en 1980, le législateur espérait éviter « *un cloisonnement entre les différentes divisions* »¹¹. Toutefois, au fil du temps, les tâches se démultipliant et se complexifiant, une coopération interdépartementale s'est avérée de plus en plus difficile.

De cette situation résulte également **un certain parallélisme des missions** incombant aux différentes divisions. Selon l'exposé des motifs, soit il y a des doublons, soit des synergies potentielles ne sont pas créées (ou pas suffisamment), car chaque division travaille sur ses propres objectifs prioritaires. Parmi ces doublons peuvent être comptées des activités telles que la collecte de données et l'établissement de rapports et d'inventaires ou encore les contrôles et les inspections.

En outre, **la structure actuelle de l'administration ne permettrait pas une affectation optimale des ressources humaines.** Comme les agents de l'administration « affrontent » une série de tâches différentes au sein de la même division, ils pourraient le cas échéant choisir celles qui leur semblent les plus prioritaires, laissant ainsi peu ou prou de marge pour traiter les autres domaines, jugés moins prioritaires. Selon l'exposé des motifs, ceci est notamment le cas pour le volet communication et information, d'une part, et le contrôle du respect des dispositions légales, d'autre part. Ces derniers ne seraient actuellement traités que de manière marginale.

** Plan de prévention et de gestion de déchets.

¹¹ Source: Exposé des motifs du projet de loi n°2277 ayant pour objet la création d'une administration de l'environnement humain (dépôt : 23.1.1979).

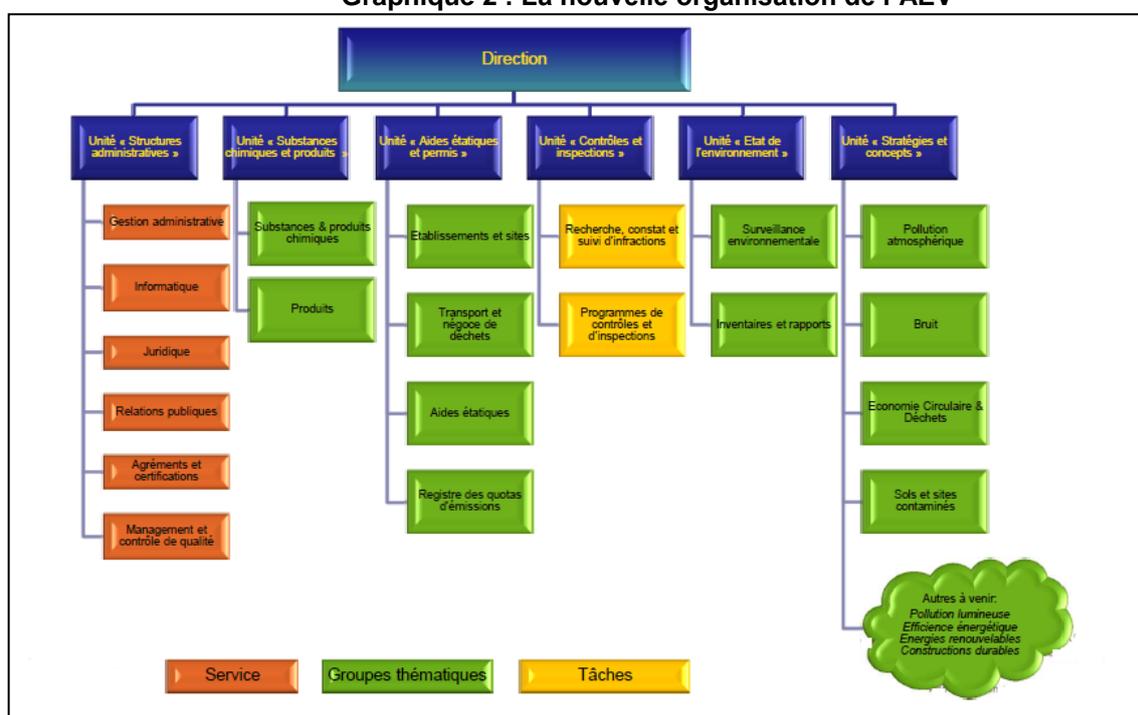
Enfin, une dernière problématique identifiée par les auteurs du Projet est celle de la **lourdeur administrative**. Jusqu'à présent, les entreprises doivent se soumettre à la remise de plusieurs rapports selon les différents domaines environnementaux que leurs activités concernent, avec comme problématique principale le fait qu'elles fournissent, le cas échéant, plusieurs fois une même information. Une approche plus transversale ou horizontale devrait permettre de remédier à cette situation. Il en est de même en matière d'autorisations, alors qu'une réorganisation de l'administration devrait permettre aux entreprises, à l'avenir, de s'adresser à un seul point de contact pour recueillir des informations quant au statut de leur dossier.

La nouvelle structure projetée de l'Administration de l'environnement

Sur base des considérations énumérées ci-avant, les auteurs du Projet envisagent de **rendre plus flexible la structure de l'administration, principalement en faisant converger une structure verticale orientée « sujets » (bruit, déchets, etc.) vers une structure horizontale orientée « métiers » (aides étatiques et permis, substances chimiques et produits, etc.)**.

A cette fin seront regroupés dans une même entité organisationnelle les travaux de nature identique, indépendamment du domaine environnemental concerné. Ceci devrait simplifier les flux d'informations en interne et permettre une réaffectation plus efficace des ressources.

Graphique 2 : La nouvelle organisation de l'AEV



Source : Exposé des motifs (p. 26)

La nouvelle structure telle que proposée par les auteurs du Projet dans l'exposé des motifs est portée par six unités dont les travaux sont désormais définis en fonction du type de travaux à réaliser et non plus en fonction du domaine environnemental :

- Unité « **Structures administratives** » : cette unité regroupe toutes les activités de support permettant d'assurer le fonctionnement général de l'administration. Ce

dernier comprend, à titre d'exemple, le service informatique ou encore juridique. Une nouveauté importante introduite par le Projet est la constitution du service dit des « **Relations publiques** ». Par le biais de cette nouvelle entité, l'administration compte professionnaliser davantage sa communication interne et externe. Ce service devrait également servir de point de contact pour toute personne désireuse d'obtenir de l'information relative à l'évolution de son dossier. Une autre nouveauté introduite par le Projet est le nouveau service « **Management et contrôle de qualité** », dont la mission principale sera de contrôler la qualité des travaux réalisés par l'administration. Enfin, la nouvelle structure informatique devrait contribuer à la simplification administrative, notamment dans le cadre de l'e-commodo (voir point (c) ci-dessous à ce sujet).

- Unité « **Substances chimiques et produits** » : la réglementation européenne REACH relative aux substances chimiques a été un événement charnière pour l'AEV. Cette thématique a connu une évolution « fulgurante », l'obligeant à assumer davantage de responsabilités. Par ailleurs, ce domaine n'existait pas encore lors de sa création en 1980.
- Unité « **Permis et subsides** » : cette unité regroupera les activités en lien direct avec les entreprises et les citoyens. Elle traitera les dossiers de demande d'autorisations, les aides financières, ou encore toute autre procédure nécessitant l'accord préalable du Ministère de l'environnement ou de l'administration. Cette unité incorporera également la division « établissements classés ». Le grand changement apporté par le Projet consiste à regrouper toutes les autorisations dont une entreprise a besoin en une seule entité, permettant ainsi de réaliser des progrès en matière de simplification administrative.
- Unité « **Contrôles et inspections** » : cette unité regroupera toutes les tâches en matière de contrôle et d'inspection. Il s'agit en premier lieu de garantir que les exigences réglementaires et législatives soient respectées car, comme susmentionné, les contrôles et inspections n'ont pas toujours constitué des objectifs prioritaires sous la structure actuelle, notamment dû au manque de ressources ou le cas échéant à l'allocation non-pertinente de ces dernières.
- Unité « **Etat de l'environnement** » : il convient de professionnaliser la collecte de données et d'information portant sur l'état de l'environnement, étant donné que celle-ci constitue la base nécessaire pour la formulation et l'élaboration de plans et de concepts stratégiques dans les différents domaines de l'environnement.
- Unité « **Stratégies et concepts** » : une mission essentielle qui incombe régulièrement à l'administration est la réalisation de stratégies visant à mettre en œuvre les visions de la politique environnementale. Les études peuvent couvrir des thèmes très précis ainsi que des analyses à caractère pluridimensionnel englobant plusieurs thèmes environnementaux.

Comme déjà mentionné, le Projet veille tout particulièrement à assouplir le cadre législatif au niveau organisationnel. A cette fin, le Projet propose dorénavant de ne plus spécifier dans la loi les tâches et missions précises incombant aux différentes unités de l'administration. La faculté est désormais conservée de **définir les différentes attributions des futures unités à l'aide d'un organigramme**, présenté dans l'exposé des motifs.

Considérations générales

In globo, la Chambre de Commerce **accueille favorablement les changements organisationnels apportés par le Projet.**

Elle souhaite néanmoins attirer l'attention des auteurs du Projet quant aux règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi actuelle. Elle s'interroge notamment quant à leur sort.

Il va sans dire que **la réorganisation d'une administration ne peut fonctionner que si elle est accompagnée d'un changement de culture et de mentalités** en son sein. La réussite de la réorganisation de l'AEV dépendra avant tout de ses collaborateurs, et de leur volonté de mener à bien ses missions. Une orientation stratégique axée sur les résultats (voir point (c) *infra*), partagée à tous les niveaux de l'administration, devrait permettre d'œuvrer en ce sens. Il conviendra également de veiller à ce que le personnel de l'AEV soit formé et sensibilisé et à ce que ses capacités soient renforcées en conséquence.

Enfin, la Chambre de Commerce, désire attirer l'attention sur plusieurs réalités de terrain et points importants auxquels la réorganisation de l'AEV devrait permettre de remédier à l'avenir, sous certaines conditions développées plus en détails ci-après.

(a) Pour une unité « Contrôles et inspections » pragmatique

La Chambre de Commerce salue tout particulièrement la mise en place de **l'unité « Contrôles et inspections »** qui regroupera (et intensifiera) toutes les tâches en la matière. Cette initiative est à saluer car, une fois ladite unité créée, les activités de contrôle et d'inspection de l'administration ne dépendront plus du ressort personnel de ses agents, qui ont tendance à les considérer comme « tâches résiduelles », selon l'exposé des motifs. Les tâches de contrôle et d'inspection deviendront alors la responsabilité de cette unité précise. De ce fait, il est à espérer que des améliorations de nature pragmatique puissent être apportées au quotidien, par la nouvelle unité, en matière de contrôles et inspections, notamment vis-à-vis des entreprises.

La Chambre de Commerce pense, par exemple, au **système d'inspections environnementales** prévu dans le cadre de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, ci-après dénommée la « **directive IED** », telle que transposée en droit national par la loi du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles. Comme elle l'avait déjà demandé dans son avis du 18 mars 2013¹², la Chambre de Commerce appelle à ce qu'un certain pragmatisme soit de mise en matière de contrôles et inspections issus de la directive IED. La nouvelle unité « Contrôles et inspections » a un rôle (positif) à jouer dans ce sens, par exemple, en s'assurant que soit circulé un calendrier clair d'inspections, ou encore en éclaircissant certains points qui sont restés trop imprécis dans la loi du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles.

Elle pense également aux **audits environnementaux des installations de combustion ou encore des systèmes de climatisation**. A titre d'exemple, tel évoqué dans son avis du 22 novembre 2013¹³, un regroupement des inspections pour les chaudières et les systèmes de climatisation représenterait une simplification administrative considérable et dégagerait, par ailleurs, des gains d'efficacité et une économie de coûts substantielle dans le chef des propriétaires ou des locataires de bâtiments hébergeant de tels systèmes. Dans son avis, la Chambre de Commerce avait également manifesté sa volonté de dispenser du

¹² Voir avis n. 4083 du 18 mars 2013, disponible sur le site de la Chambre de Commerce, www.cc.lu.

¹³ Voir avis n. 4162 du 22 novembre 2013, disponible sur le site de la Chambre de Commerce, www.cc.lu.

régime d'inspection si le propriétaire ou le locataire du bâtiment hébergeant le système de chauffage ou de climatisation pouvait démontrer aux autorités publiques qu'il a conclu, avec une entreprise certifiée ou un travailleur indépendant qualifié, un contrat de maintenance et d'entretien pour lesdits systèmes.

(b) Pour un service des « Relations publiques » véritablement au service des administrés

La Chambre de Commerce salue également la création du **service « Relations publiques »** au sein de l'unité « Structures administratives ». Comme décrit *supra*, ce service devrait opérer en tant que premier point de contact des personnes et entreprises désireuses de suivre **l'état d'avancement de demandes**, comme par exemple les demandes d'autorisation ou encore d'aides financières (parmi d'autres missions de communication vers l'extérieur).

La Chambre de Commerce appelle à ce que les personnes affectées à ce nouveau service aient une liberté d'action en interne certaine, ainsi qu'une visibilité suffisante sur l'ensemble des activités de l'administration. Ceci devrait leur permettre d'aller, rapidement, chercher l'information « au bon endroit » à l'intérieur de l'administration, et d'informer ainsi au mieux les sociétés sur l'état d'avancement de leur(s) dossier(s).

A défaut, la Chambre de Commerce craint que ce service ne se transforme le cas échéant en un obstacle additionnel, pour les entreprises, dans la recherche d'informations les concernant. Le risque est réel que les agents travaillant sur les dossiers de demandes « se retranchent » derrière ce nouveau service et que les informations soient, *in fine*, encore moins facilement accessibles que sous la structure actuelle.

Il revient donc à l'administration de faire en sorte, qu'en pratique, le service « Relations publiques » ne subisse pas les éventuels retards pris par les collègues en charge des dossiers de demandes. Pour s'en assurer, deux options sont possibles.

D'une part, le **nouveau service « Management et contrôle de qualité »** devrait jouer son rôle et s'assurer de près que ce genre de situation n'advienne pas. La mise en place de programmes et d'indicateurs de performance, ou encore d'un système de suivi de la satisfaction des administrés (citoyens ou entreprises) devrait aider le service « Management et contrôle de qualité » en ce sens (voir les points (c) et (d) *infra* à ce sujet).

D'autre part, **des délais de réponse devraient être systématiquement prévus dans les textes légaux régissant les activités de l'AEV** (et de toute autre administration d'ailleurs), comme par exemple dans la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, mieux connue sous les termes de « Loi Commodo/Incommodo » ou « Loi d'établissement ». Comme rappelé à maintes reprises par la Chambre de Commerce, ces délais ne devraient pas se limiter à un accusé de réception de la demande. Ils devraient concerner la provision d'une réponse tranchée (dossier accepté ou non) de la part de l'administration, le cas échéant après avoir accordé un délai supplémentaire à l'administré pour compléter un dossier et en l'occurrence de sa nouvelle unité « Aides étatiques et permis », délais au-delà desquels son silence vaudrait accord.

Le respect de ce type de délais n'est pas l'exception, mais bien la règle, dans le secteur privé. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est important que les agents de l'AEV, et de toutes les administrations en général, intègrent ce type de professionnalisme au quotidien.

En d'autres termes, **il est important que ces agents publics jouent leur rôle de « *civil servants* »¹⁴, véritablement *au service* de leurs administrés.**

(c) Pour la concrétisation de l'e-commodo et la levée des silos avec les autres administrations à l'image de la future « House of Entrepreneurship » (HoE)

Au cours des dernières années, diverses mesures ont été prises et/ou annoncées en faveur d'une plus grande simplification administrative de la procédure dite « Commodo/Incommodo » qui concerne l'attribution et le renouvellement d'autorisations d'exploitation. La Chambre de Commerce n'a pas manqué de saluer les progrès accomplis dans ce domaine, bien qu'il reste encore d'importantes problématiques à résoudre, comme par exemple la nécessité de séparer les autorisations de construction et d'exploitation¹⁵.

Aux dires mêmes de l'exposé des motifs, des simplifications encore plus poussées pourront être apportées une fois l'organisation de l'administration améliorée, tant au niveau de la procédure Commodo/Incommodo elle-même (constitution de dossiers de demande unique, par exemple) qu'au niveau des demandes d'informations et de rapports de la part des entreprises (jusqu'à présent encore trop souvent redondantes).

La Chambre de Commerce ne peut que se réjouir de cette perspective.

Elle appelle à ce que, comme en Allemagne¹⁶, l'e-commodo devienne une réalité. Si le système informatique de l'administration est en cours d'adaptation afin de permettre l'e-commodo, à travers le développement de questionnaires dits « intelligents » par exemple¹⁷, la Loi Commodo/Incommodo devra être refondue en aval de ces chantiers, par exemple en ce qui concerne le format des plans à soumettre à l'administration, non plus sous forme physique mais bien aussi sous forme électronique. En outre, une fois l'e-commodo en place, il importera que le *workflow* des demandes soit suivi de près par les responsables de l'administration, notamment dans le cadre d'une approche stratégique par les résultats (voir *infra*) avec, par exemple, le suivi des délais moyens, l'identification des goulots d'étranglement afin de diminuer les délais, etc.

De manière générale, **la Chambre de Commerce estime qu'en matière d'autorisations¹⁸ des silos restant entre administrations devraient, eux aussi, être levés.** En effet, l'AEV n'est pas la seule structure en charge de délivrer des autorisations. Elle tient ce rôle avec, notamment, les communes, l'ITM, l'Administration de la gestion de l'eau, ou encore le Département des travaux publics (parmi d'autres).

Idéalement, ces entités devraient œuvrer de concert pour une plus grande simplification administrative en faveur des entreprises. En matière d'établissement, il serait d'ailleurs envisageable d'**aboutir à une structure unique qui serait en charge des autorisations**

¹⁴ « Fonctionnaires » en anglais. Le terme « *civil servant* » rappelle que les fonctionnaires sont avant tout *au service* des administrés.

¹⁵ Voir à ce sujet l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers n°4285 sur le Projet de Loi n°6704 dit « Omnibus », toujours débattu en Commission parlementaire à l'heure de rédiger le présent avis. L'avis commun des deux chambres professionnelles est disponible sur les sites de la Chambre de Commerce (www.cc.lu), de la Chambre des Métiers (www.cdm.lu), ou encore sur celui de la Chambre des Députés (www.chd.lu).

¹⁶ Voir description de la procédure « *Dealing with construction permits* » du projet « *Doing Business* » de la Banque Mondiale appliquée au cas de l'Allemagne sur www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/germany/dealing-with-construction-permits: « *The [Berlin] Building Procedures Regulation (Bauverfahrensverordnung, abbreviated as BauVerfVO) was amended on 22nd March 2013. According to the amendment, the applicant is now obliged to submit the building permission procedure documents electronically in Portable Document (PDF/A).* ».

¹⁷ Source : Administration de l'environnement (septembre 2015).

¹⁸ Et, d'ailleurs, également en matière de fourniture d'informations et de rapports divers - voir par exemple la problématique dite de la « cascade d'évaluations environnementales », propre aux questions d'aménagement du territoire dans l'avis « Omnibus » de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers précité.

d'exploitation, avec délégation de compétences en matière d'ITM, d'eau, d'environnement, etc. vers cette entité. Une telle structure maîtriserait seule les délais et définirait elle-même les conditions d'exploitation, réduisant au passage le risque d'incohérences dû à la multitude d'acteurs impliqués dans la délivrance des autorisations. L'administration de la gestion de l'eau étant, avec l'AEV un acteur-clé dans ce processus de délivrance d'autorisations, un premier regroupement entre ces deux acteurs pourrait être envisagé dans un premier temps, par exemple suite à la conduite d'une étude de faisabilité.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle est elle-même en pourparlers avec le Ministère de l'Economie et d'autres acteurs publics et privés afin que soit créé, à terme, un véritable « **hub** » mutualisant un maximum d'activités de conseil en création d'entreprises au sein d'une grande « **Maison de l'Entrepreneuriat** », ou encore « *House of Entrepreneurship* » (HoE).

Pour ce faire, le guichet virtuel et le guichet physique de la Chambre de Commerce et d'éventuels autres partenaires seraient harmonisés avec le guichet physique du Ministère de l'Economie, à des fins de cohérence et de reconnaissance vis-à-vis de l'extérieur. Les processus en *back office* pourraient également être suivis en ligne, moyennant un *workflow* électronique.

Une valeur ajoutée supplémentaire de la HoE serait apportée par la présence d'accompagnateurs dont la mission serait non seulement d'aiguiller les entrepreneurs dans leurs démarches administratives, d'établissement et d'exploitation (« *Commodo / Incommodo* », urbanisme, environnement, eau, etc.), mais également d'assurer la communication entre administrés, d'un côté, et administrations, de l'autre, à l'image du nouveau service « Relations publiques » de l'AEV, dont il est question au point (b) *supra*.

A moyen terme, la HoE ambitionnerait de regrouper au sein d'un espace convivial un maximum d'initiatives et d'activités dédiées aux entrepreneurs. En réunissant les principaux acteurs de l'entrepreneuriat au Luxembourg sous un même toit, la HoE deviendrait une plateforme commune pour tout porteur de projet ou créateur d'entreprise (peu importe la nature de l'activité développée : commerciale, industrielle, innovante, à finalité sociale, ou autre) à la recherche de soutien et de conseil personnalisé, et ce, à chaque étape de son parcours entrepreneurial¹⁹.

La création de plateformes communes mutualisant des activités autrefois menées au sein d'institutions différentes n'est donc pas chose « impensable », et une initiative similaire pourrait être envisagée pour l'AEV, l'Administration, l'ITM, etc. en matière d'autorisations d'exploitation.

Enfin et pour en revenir à l'AEV, la Chambre de Commerce est d'avis que **la simplification administrative en faveur des entreprises devrait faire partie intégrante des objectifs stratégiques de l'administration**. La nouvelle unité « Stratégies et concepts » devrait avoir un rôle à jouer non seulement dans l'orientation de ses politiques stratégiques, mais également, à terme, dans le suivi de l'atteinte des objectifs fixés, dont celui de la simplification administrative envers les entreprises (voir point (d) suivant pour une réflexion plus globale). Dans ce contexte, les revendications formulées par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers dans leur avis commun sur le projet de loi « Omnibus »²⁰ sont des plus pertinentes.

¹⁹ Démarches administratives, lancement, développement, reprise, extension, rationalisation, cession, arrêt des activités, etc.

²⁰ Voir l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers n°4285 sur le Projet de Loi n°6704 dit « Omnibus », toujours débattu en Commission parlementaire à l'heure de rédiger le présent avis et disponible sur les sites de la Chambre de Commerce (www.cc.lu), de la Chambre des Métiers (www.cdm.lu) et de la Chambre des Députés (www.chd.lu).

(d) Pour une orientation stratégique davantage axée sur les résultats

Comme mentionné dans le contexte général présenté *supra*, l'un des objectifs-clés du Projet est de mieux allouer les ressources humaines (et davantage de ces ressources) afin de permettre à l'administration de prendre du recul par rapport à ses activités opérationnelles. La création d'une nouvelle unité « **Stratégies et concepts** » sous-tend cet objectif, et la Chambre de Commerce s'en réjouit.

Pendant, **une vision stratégique des missions de l'administration passera de manière *sine qua non* par une orientation davantage axée sur les objectifs de ses programmes, et sur le suivi des résultats.**

La gestion par objectifs des administrations et services de l'Etat serait en cours d'introduction suite à la (récente) réforme de la fonction publique entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015 dernier²¹. Dans le cadre de cette réforme, il est déjà demandé aux administrations et services de l'Etat de mieux aligner les objectifs individuels de leurs effectifs sur les leurs, et ce sur une base pluriannuelle de trois ans. Qui plus est, dans un avenir plus ou moins proche, la réorganisation du budget de l'Etat par programmes (et non plus par grands postes de dépenses opérationnelles et en capital) en base pluriannuelle deviendra également une réalité pour l'ensemble de la fonction publique.

La Chambre de Commerce reconnaît qu'il **s'agit là d'un travail de longue haleine venant à peine d'être entamé avec la réforme de la fonction publique**. Elle encourage néanmoins l'administration à continuer de développer ses outils de pilotage et de gestion interne, en tout cas et dans un premier temps pour tous ses processus-clés, et, dans un second temps, à commencer à développer des indicateurs de suivi de ses politiques. L'AEV peut devenir précurseur et servir de cas de bonne pratique pour les autres administrations.

Pour ce faire, la future division « Management et contrôles internes » pourrait travailler en étroite collaboration avec la nouvelle unité « Stratégies et concepts », alors que le futur service des « Relations publiques » pourrait, par la suite, communiquer en toute transparence sur les objectifs fixés et les résultats atteints (ou non, l'objectif d'un système de suivi n'étant nullement de sanctionner, mais d'apprendre et de s'améliorer).

Un indicateur de résultat (*outcome*) potentiel, qui pourrait être envisagé, est l'indicateur « *Dealing with construction permits* » issu du projet « *Doing Business* » de la Banque Mondiale (voir **annexe 1**). Dans le tout dernier rapport « *Doing Business* » 2016²², **le Luxembourg fait un bond spectaculaire de +36 places dans cet indicateur**, passant de la 50^e à la 14^e position (sur 189 économies).

Ce revirement « de fortune », qui se répercutera positivement dans les prochains classements internationaux de compétitivité de type « WEF » et « IMD » par exemple, est uniquement dû à un changement de méthodologie dans la préparation dudit indicateur. En effet, afin de répondre aux détracteurs de cet indicateur précis (et du projet « *Doing Business* » en général), la Banque Mondiale vient de lui rajouter une dimension, comptant pour 25% de sa note, à savoir la dimension de contrôle qualité²³. Bien que le Luxembourg soit historiquement relativement mal classé en termes de temps d'obtention des divers permis nécessaires à la construction (estimés à 157 jours par « *Doing Business* »²⁴, au lieu

²¹ Voir : www.fonction-publique.public.lu/fr/reformes/index.html.

²² Publié le 27 octobre 2015 dernier, voir : www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016.

²³ Un permis peut prendre plus de temps à être obtenu dans un pays X que dans un autre pays Y simplement parce que les contrôles et la qualité des constructions y sont plus stricts, et il ne faut pas « pénaliser » un pays pour autant. Voir : www.doingbusiness.org/methodology/dealing-with-construction-permits pour plus de détails quant à cette nouvelle dimension.

²⁴ Voir **annexe 1**.

de 96 jours en Allemagne ou 64 jours au Danemark à titre comparatif), le pays se défend particulièrement bien en matière de contrôle qualité - d'où le bond spectaculaire observé.

A terme, l'AEV pourrait envisager d'avoir recours à cet indicateur (parmi d'autres) pour suivre les résultats de ses efforts de simplification administrative en faveur des entreprises. Des solutions pourraient être trouvées en interne afin d'améliorer encore le classement du Luxembourg, le temps d'obtention des divers permis, dont celui d'exploitation, demeurant trop long, surtout comparé à d'autres pays européens²⁵.

Enfin, l'administration n'étant pas le seul protagoniste dans la délivrance d'autorisations diverses en général (voir point (c) *supra*) et dans le classement luxembourgeois de cet indicateur en particulier (voir détails en **annexe 1**), des solutions pourraient être trouvées en concertation avec d'autres structures, comme avec le Département des travaux publics.

(e) Pour des moyens humains renforcés

La Chambre de Commerce salue le désir de l'AEV de mener ses missions de manière plus efficace à l'avenir. Elle comprend que la réorganisation de l'administration et la charge croissante de travail lui imposent d'engager du personnel supplémentaire, estimé à trois ingénieurs, deux rédacteurs, deux expéditionnaires administratifs et un ouvrier de l'Etat, selon l'exposé des motifs. Ces embauches étant déjà répercutées dans le budget pluriannuel de l'Etat²⁶, elles ne font donc pas l'objet d'une fiche financière dédiée.

La charge de travail est croissante pour l'AEV (et pour toutes les administrations en général) et, il l'a été démontré à travers le présent avis, cette tendance ne va pas décélérer, au contraire.

Dans ce contexte et face à un budget plus strictement mené que par le passé, **il faut pouvoir « faire plus et mieux, avec moins », et donc permettre aux éléments les plus productifs et qualifiés de rejoindre l'administration publique en général et l'AEV en particulier.**

Comme elle le fait régulièrement, la Chambre de Commerce appelle donc à ce que, comme pour la fonction publique en général, l'AEV s'ouvre davantage aux travailleurs (étrangers) qualifiés, ainsi qu'aux experts du secteur privé. Il faut également ralentir la progression (automatique) de la masse salariale afin de permettre aux administrations en général, et à l'AEV en particulier, d'engager davantage de personnel qualifié.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

MST/MJE/DJI

²⁵ Voir à titre d'exemple, les [procédures en vigueur en Allemagne](#) (« qui ne dit mot consent », dans le cas de la procédure standard appliquée à l'indicateur « *Doing Business* »), 13^e au classement devant le Luxembourg, ou encore [au Danemark](#) (contrôles effectués après l'obtention d'un permis provisoire), 5^e au classement général - bien que d'autres solutions innovantes et propres aux réalités luxembourgeoises pourraient tout à fait être envisagées.

²⁶ Voir projet de budget pluriannuel de l'Etat (Volume III, p. 223), tel que déposé le 14 octobre 2015 dernier à la Chambre des Députés, qui prévoit une augmentation de 11% des traitements et salaires à l'horizon 2019.

Annexe 1 - Exemple d'indicateur de résultat (*outcome*)²⁷


[EXPLORE ECONOMY DATA](#)

Below is a detailed summary of the procedures, time and costs to build a warehouse in Luxembourg. This includes obtaining necessary licenses and permits, completing required notifications and inspections and obtaining utility connections.

This information was collected as part of the *Doing Business* project, which measures and compares regulations relevant to the life cycle of a small- to medium-sized domestic business in 189 economies. The most recent round of data collection was completed in June 2015. [Read the methodology](#).

The indicator set on dealing with construction permits was expanded in *Doing Business 2016* to include the building quality control index that measures good practices in construction regulation and assesses the quality control and safety mechanisms in place for an economy's construction permitting system, as well as the quality of the building regulations. This new index is a component indicator of the ranking on dealing with construction permits. The details are available under the "Measure of quality" tab.

▶ [Compare Luxembourg to 188 other economies](#).

[Measure of efficiency](#) Measure of quality

STANDARDIZED WAREHOUSE

Estimated value of warehouse: EUR 2,740,855

City: Luxembourg

More Information

- » [Learn more about this economy](#)
- » [Read the topic methodology](#)
- » [View the rankings](#)

No.	Procedure	Time to Complete	Associated Costs
1	Obtain a recent copy of the cadastre plans from the Cadastre Administration <i>Agency:</i> Cadastre Administration	1 day	EUR 10
2	Obtain approval in principle (accord de principe) <i>Agency:</i> Urban Department, Commune According to Article 57: Application for authorization and declaration of work, an agreement in principle is required for any building with a total built area of more than 2,000 cubic meters. This agreement is valid for a period of 12 months. The final request must be submitted within the deadline.	60 days	EUR 60
* 3	Obtain feasibility study for the sewage (canalization) connection <i>Agency:</i> Sewage Department, Commune BuildCo applies for a sewage connection online. The following plans and documents must be attached in duplicate: (i) an extract of the cadastral map (ii) the location map of the land and any building or structure (or erect), scale 1:500 (iii) plans for all levels of the building, scale 1:100 or 1:50 (iv) Construction cuts along the plan of the connecting line, scale 1:100 or 1:50, indicating the location of the network and the level of public sewers The construction permit is valid only if a sewage connection authorization has been granted.	30 days	EUR 1,950
* 4	Obtain commodo/incommodo classe 3 approval from the Ministry of Environment <i>Agency:</i> Ministry of Environment An environmental clearance is required if the warehouse will be used for storing greater than 10 tons but less than or equivalent to 100 tons.	120 days	no charge
* 5	Obtain construction permit from the Urban Department (service de l'urbanisme) of the Commune <i>Agency:</i> Urban Department, Commune The building plans must conform to the master plan of the city of Luxembourg. The application file comprises an application form, a cadastral extract, and the building design plans. Various departments within the Commune must approve the application, including all the utility and the fire safety departments. The Commune charges EUR 24 as an application processing fee and EUR 0.24 per cubic meter. If after 12 months construction has not started, the permit will be nullified.	90 days	EUR 960
* 6	Obtain excavation permit from the Ministry of Public Works <i>Agency:</i> Ministry of Public Works Assuming the warehouse will be built near a main road, BuildCo must obtain an excavation permit to dig for utility connections. The Ministry of Public Works charges a stamp duty of EUR 10.	60 days	EUR 10
* 7	Hire independent surveillance company to carry out inspections of construction works <i>Agency:</i> Independent Surveillance Company BuildCo must hire an independent inspection company to perform inspections during construction, which costs about 0.5% of the construction value.	1 day	EUR 13,704

²⁷ Source : www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/luxembourg/dealing-with-construction-permits/.

8	Request and receive inspection of completed works from the Urban Department <i>Agency:</i> Urban Department, Commune	1 day	no charge
	According to Article 66 of the Building Code, an application must be made to the Police des Batisses once the major construction work is completed.		
	The authorization shall be deemed received if within three weeks after the formulation of the relevant application, "La police des batisses" has not raised any objections in writing. Without this authorization, no internal works can be completed.		
9	Request and receive sewage (canalization) inspection <i>Agency:</i> Sewage Department, Commune	1 day	no charge
	BuildCo applies for a sewerage connection and requests water services from the Commune in order to prepare an estimate for all the costs associated with the sewerage connection.		
10	Obtain sewage (canalization) connection <i>Agency:</i> Sewage Department, Commune	32 days	no charge
* 11	Obtain water connection <i>Agency:</i> Water Services Department, Commune	5 days	EUR 3,000

* Takes place simultaneously with another procedure.

[Home](#) / [Data](#) / [Luxembourg](#) / [Dealing with Construction Permits](#)

 **WORLD BANK GROUP** | [IBRD](#) | [IDA](#) | [IFC](#) | [MIGA](#) | [ICSID](#)

©2015 The World Bank. All Rights Reserved. | [Legal](#) | [Home](#) | [Contact Us](#)

Indicator results retrieved for Luxembourg²⁸ :

EconomyName	Rank	Procedures (number)	Time (days)	Cost (% of warehouse value)	Building quality control index (0-15)
Luxembourg	14	11.0	157.0	0.7	13.5

²⁸ Source : www.doingbusiness.org/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits (Excel data).