

## **Position de l'UEL concernant la loi relative aux établissements classés**

L'UEL a pu rencontrer en date du 23 juillet 2001 Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Environnement Eugène Berger concernant la situation en matière d'établissements classés. Par la suite, un certain nombre d'avant-projets de loi et d'avant-projets de règlements grand-ducaux portant transposition de la directive 96/61 CE relative à la protection et à la réduction intégrées de la pollution et de la directive 97/11/CE concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés ont été transmis aux organisations professionnelles.

L'UEL a résumé ci-dessous les principaux griefs et remarques concernant l'application de la législation en matière d'établissements classés, en tenant compte entre autres des avant-projets de lois et de règlements grand-ducaux.

### **Introduction**

La loi relative aux établissements classés a fait l'objet de longues et âpres discussions avant la réforme finalisée en 1999. La loi du 10 juin 1999 elle-même a apporté un certain nombre d'améliorations, notamment en introduisant un régime strict de délais à respecter par les autorités compétentes. Parallèlement, l'Administration de l'Environnement et l'Inspection du Travail et des Mines ont entamé une réorganisation de leurs services respectifs. Il y a lieu de constater que depuis 1999, la situation en matière d'autorisation d'exploitation a sensiblement évolué.

L'UEL souhaite toutefois, dans un esprit de dialogue et de discussion, attirer l'attention des destinataires à la présente à un certain nombre de problèmes qui subsistent.

### **Concernant la loi relative aux établissements classés**

La directive IPPC n'a pas encore été complètement transposée au Luxembourg. Dans son avis relatif à un projet de règlement grand-ducal concernant la transposition en droit national de la directive IPPC, le Conseil d'Etat avait estimé que celle-ci devrait être effectuée par une modification de la loi relative aux établissements classés, et non pas par un règlement grand-ducal.

Dans le cadre des modifications à apporter à la loi relative aux établissements classés, l'UEL estime que les dispositions de la directive IPPC ne doivent se rapporter qu'aux seules entreprises énumérées en annexe de cette directive. Il serait inacceptable que des entreprises de moindre taille que celles visées par la directive en soient également concernées.

Force est toutefois de constater que l'avant-projet de loi concernant les établissements classés transpose certaines dispositions de la directive IPPC et les applique ainsi à l'ensemble des établissements classés, alors que la directive ne prévoit leur application qu'aux seules entreprises citées en annexe. Le projet de loi devrait donc être adapté en conséquence.

L'UEL partage le point de vue du Ministère de l'Environnement, estimant que cette « réforme » n'est pas l'occasion pour rouvrir des débats plus fondamentaux sur cette législation. Elle estime également

qu'il faut profiter de l'occasion pour faire certaines adaptations de petite envergure dans le souci de clarifier quelques dispositions et d'améliorer l'application de la loi.

## **Concernant la procédure d'autorisation d'exploitation**

### Les délais de la procédure d'autorisation d'exploitation

L'UEL constate que les délais imposés au titre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés afin d'assurer un traitement rapide des dossiers de demande d'autorisation ne peuvent guère être respectés par les autorités compétentes, à savoir l'Inspection du Travail et des Mines et l'Administration de l'Environnement. Le nombre d'entreprises et d'établissements qui sont soumis à la législation relative aux établissements classés a fortement augmenté lors de la réforme de 1999. Cette situation semble engorger les administrations compétentes, alors même que des efforts ont été entrepris pour raccourcir les délais de traitement des dossiers.

Les premiers signes d'un tel engorgement se manifestent sous forme de dépassements de délais et de manque de disponibilité de l'Administration de l'Environnement pour rencontrer les requérants d'autorisations pour des dossiers plus complexes. Une telle situation n'est pas tolérable.

La raison principale qui a mené à l'élargissement du champ d'application de la loi du 10 juin 1999 est sans doute l'absence d'une législation propre à la protection contre les incendies. Afin de pouvoir réglementer des établissements tel que des bureaux administratifs, dans le but de limiter les risques d'incendie, il a été décidé d'appliquer la procédure individuelle d'autorisation d'exploitation.

Afin de désengorger à long terme la procédure d'autorisation d'exploitation, l'UEL estime qu'il est indispensable que le Luxembourg adopte une législation propre à la lutte contre les incendies. Il sera ainsi possible d'ôter ces établissements du champ d'application de la loi relative aux établissements classés, tout en garantissant un haut niveau de sécurité dans les établissements.

Lors de la dernière réforme de la législation relative aux établissements classés, de nouveaux types d'établissements installés en grand nombre, tels que les antennes GSM, ont également été ajoutés à la nomenclature des établissements classés et sont dès lors à autoriser individuellement. Il est impératif que les règles à respecter lors de l'installation de ces établissements soient intégrées dans un règlement d'ordre général, les effets d'un surcroît de travail des autorités compétentes avec des dossiers de telle nature étant néfastes.

L'UEL estime également qu'une implication dans ladite procédure du Ministère de l'Intérieur devrait être envisagée notamment pour les restaurants et les salles de spectacles, qui tombent sous l'autorité des bourgmestres.

Il est en effet inacceptable qu'un restaurateur notamment doive suivre désormais deux procédures d'autorisation différentes. En effet, il doit à l'heure actuelle soumettre au bourgmestre de la commune où le restaurant est implanté un dossier de demande d'autorisation de la classe 2. Parallèlement, il doit faire autoriser les installations de réfrigération et, le cas échéant, de climatisation selon la procédure de la classe auprès de l'Administration de l'Environnement et de l'Inspection du Travail et des Mines. Il est impératif d'alléger cette procédure en intégrant l'ensemble du restaurant, y compris ses installations de réfrigération et de climatisation, dans la classe 4.

De l'avis de l'UEL, deux éléments-clés devraient permettre une meilleure application de la procédure d'autorisation d'exploitation, à savoir la réalisation rapide des demandes-type ainsi qu'une révision de la liste des établissements classés.

### Les demandes –type et « cahier de la production propre »

La loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés prévoit notamment la réalisation par les administrations responsables de formulaires de demande type adaptés au type et à l'envergure des entreprises. L'exécution de cette disposition est un élément-clé pour accélérer la procédure d'autorisation d'exploitation. En effet, l'absence d'information concernant le contenu des demandes d'autorisation conduit régulièrement à la rédaction de demandes incomplètes.

Force est de constater que près de deux années après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, l'exécution des formulaires-type n'a pas été à la hauteur des attentes des milieux professionnels. Certes, un formulaire-type général est disponible. Mais étant donné qu'il n'est guère adapté à la plupart des entreprises, il est souvent plutôt source de confusion qu'un guide pour la rédaction d'une demande d'autorisation, et ce surtout pour les PME.

Des efforts ont pourtant été entrepris de la part de la Chambre des Métiers pour mettre à disposition de leurs ressortissants des formulaires. Malgré de nombreuses entrevues avec l'Administration de l'Environnement aucun formulaire n'a pu être officialisé à ce jour. Une présentation prochaine de ces formulaires s'impose.

Il est prévu que les formulaires-type seraient accompagnés de guides pour expliquer et détailler les demandes d'autorisation. L'UEL est de prime abord favorable à la rédaction de tels guides. Il ne faudrait cependant pas que de tels guides ne soient eux-mêmes utilisés pour imposer des technologies précises.

L'UEL insiste donc auprès des instances responsables – l'Administration de l'Environnement et l'Inspection du Travail et des Mines – que la réalisation de formulaires-type adaptés au type et à l'envergure des entreprises soit effectuée dans les meilleurs délais. Il serait souhaitable que le Centre de Ressources des Technologies pour l'Environnement (CRTE) puisse contribuer activement à élaborer ces formulaires. Le CRTE est en effet une institution neutre qui dispose du savoir-faire nécessaire afin d'accomplir ces tâches.

En outre, l'UEL demande aux autorités compétentes de faire réaliser par le CRTE un cahier de production propre concernant les installations de réfrigération et de climatisation. Si les installations de petite taille ne font aujourd'hui guère l'objet de discussions entre l'Administration de l'Environnement et les requérants d'une autorisation, il n'en est pas de même pour les installations d'une certaine envergure. Il serait ainsi souhaitable que le CRTE puisse réaliser un cahier de la production propre dans ce domaine afin de faciliter le choix d'une technologie particulière.

#### La nomenclature des établissements classés

La nomenclature relative aux établissements classés prévoit qu'un certain nombre de PME bénéficient d'une procédure d'autorisation classe 3 lorsqu'elles sont situées au sein d'une zone d'activité, alors que lorsqu'elles sont situées en dehors une procédure d'autorisation selon la classe 1 s'applique.

Dans la pratique administrative, ces dispositions ne s'appliquent toutefois que si la zone d'activité elle-même a été couverte auparavant par une autorisation d'exploitation. Le bénéfice de la reclassification des PME est dès lors restreint, puisque de nombreuses zones n'ont jamais été autorisées au titre de la législation relative aux établissements classés.

L'UEL constate que l'avant-projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés a d'ores et déjà tenu compte de la reclassification de certains établissements. Aux yeux de l'UEL, ces modifications n'apporteront toutefois pas de solution adéquate à la gestion actuelle des dossiers de demande d'autorisation.

Afin de tenir compte des remarques concernant les délais exprimées ci-dessus, l'UEL propose donc un certain nombre de modifications supplémentaires à apporter à la nomenclature relative aux établissements classés. Pour plus de détails, il est renvoyé à l'annexe du présent document.

Transfert des positions :

64. A. Bureaux – vers classe 4

198. Hôtels – vers classe 4

226. Magasins de moins de 2000 m<sup>2</sup> – vers classe 4

302. Radiations non-ionisantes – éliminer de la liste et réglementer par un règlement grand-ducal spécifique

307. Restaurants de plus de 50 personnes – vers classe 4

311. Salles de spectacle et tentes – vers classe 4

### **Concernant les organismes agréés**

L'UEL demande aux autorités compétentes de modifier le système des organismes agréés au titre de la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'Etat pour l'accomplissement de tâches techniques, d'études et de vérification dans le domaine de l'environnement.

Plusieurs éléments amènent l'UEL à agir.

- Le problème des organismes agréés

Les organismes agréés au titre de la loi du 21 avril 1993 sont agréés par le ministre de l'Environnement. Les demandes d'agrément sont examinées et traitées au préalable par l'Administration de l'Environnement.

L'arrêté ministériel d'agrément comprend en général un certain nombre de conditions. Ainsi, un organisme qui a été agréé pour effectuer des mesures et analyses d'émissions doit présenter deux semaines avant son intervention dans une entreprise un plan de mesure à l'Administration de l'Environnement et envoyer les résultats obtenus d'abord à celle-ci avant de les envoyer à l'entreprise qui a été contrôlée.

Si cette procédure peut se justifier pour les contrôles techniques tels que les mesures d'émissions afin d'éviter toute prise d'influence de la part des entreprises, il n'en est pas de même pour la réalisation d'études. En effet, il relevait il y a quelques années encore de la pratique administrative que des études d'impact étaient d'abord présentées à la critique des autorités compétentes avant d'être finalisées. L'UEL ne peut accepter une démarche pareille. Dans ces conditions en effet, si les organismes sont agréés par les mêmes autorités qui jugent de la qualité et de l'opportunité des études effectuées, ceux-ci risquent de ne plus pouvoir agir en toute impartialité.

Cette pratique semble ne plus exister auprès de l'Administration de l'Environnement. Malgré cette amélioration, l'UEL estime qu'il faudra à terme que la procédure d'agrément soit assurée par un service différent de celui qui est destinataire des études techniques, et ce afin d'anticiper tout renversement de la situation.

- La qualité et l'opportunité des études

Les études à effectuer dans le cadre de la procédure d'autorisation d'exploitation doivent être effectuées par un bureau d'études figurant sur la liste des organismes agréés en vertu de la loi du 21 avril 1993.

Le nombre d'organismes qui y figurent est restreint. Les études effectuées auprès des entreprises industrielles nécessitent toutefois des connaissances spécifiques au secteur d'activité concerné. Il est clair que ce savoir-faire n'est pas toujours présent auprès des organismes figurant sur la liste des organismes agréés. Etant donné que la procédure d'agrément est trop longue pour permettre à un bureau d'études spécialisé dans le secteur concerné d'obtenir dans des délais raisonnables un agrément, les entreprises ne peuvent pas en général faire appel à un bureau d'études de leur choix. Il s'ensuit que trop souvent les études d'impact ainsi réalisées n'apportent aucune valeur ajoutée aux entreprises concernées.

En ce qui concerne les entreprises artisanales et les petites entreprises, l'UEL est d'avis que certaines études imposées à ces entreprises sont superfétatoires. Il en est ainsi par exemple du plan de prévention et de gestion des déchets. Ces études sont coûteuses sans apporter une aide concrète à une meilleure gestion environnementale aux entreprises. Ceci est d'autant plus vrai pour les entreprises affiliées à l'action SuperDrecksKescht fier Betreiber ou encore les campings et hôtels ayant obtenu le label écologique du ministère du Tourisme.

- Les laboratoires et bureaux d'études accrédités

L'UEL constate que l'Office national d'accréditation est en train d'être mis en place auprès du Ministère de l'Economie. Le Luxembourg va ainsi combler sous peu une lacune, car à l'heure actuelle il est le seul pays qui ne dispose pas de structure nationale d'accréditation. De nombreux laboratoires de mesure et d'analyse sont aujourd'hui déjà accrédités en Europe. L'accès à l'accréditation sera sous peu facilité pour les sociétés luxembourgeoises.

L'UEL estime qu'à l'avenir un laboratoire accrédité devrait être d'office admis aux travaux de mesure et d'analyse dans le cadre de la loi relative aux établissements classés, sans devoir être soumis à la procédure d'agrément au titre de la loi du 21 avril 1993. Les laboratoires accrédités travaillent en effet selon la norme ISO 45001 et donnent ainsi toutes les garanties d'un travail impartial et de qualité.

Les autorités compétentes devraient par ailleurs analyser les systèmes d'agrément existant à l'étranger, notamment dans les pays avoisinants. Si un système donne les garanties recherchées par la loi du 21 avril 1993, il devrait être reconnu comme équivalent au système luxembourgeois.

- La procédure d'agrément

La loi du 21 avril 1993 ne donne pas de précisions relatives à la procédure d'agrément à appliquer par l'Administration de l'Environnement. Force est de constater que les délais de la procédure fixés par voie légale sont souvent dépassés à l'heure actuelle. Si une entreprise veut charger un bureau d'études de certaines expertises, il n'est possible d'attendre la procédure d'agrément avant de pouvoir entamer les travaux d'études dans le cadre d'une autorisation d'exploitation.

La procédure d'agrément n'est pas transparente. Peu de documents écrits renseignent en effet sur les critères appliqués pour agréer un bureau d'études ou un laboratoire. L'UEL estime que les critères devraient être fixés et publiés par voie officielle, ce qui devrait également permettre d'accélérer la procédure.

- L'intervention des organismes agréés dans le cadre des travaux d'assainissement de sols

Le problème des organismes agréés se pose en particulier dans le domaine de l'assainissement des sols. En effet, d'après les informations de l'UEL, il arrive fréquemment que trois bureaux d'études agréés différents doivent intervenir sur un seul chantier d'assainissement. Cette multiplication des bureaux d'études ne fait que renchérir d'autant les coûts de décontamination. L'UEL est d'avis que l'intervention d'un seul organisme agréé devrait suffire.

Afin d'apporter une réponse aux problèmes soulevés ci-dessus, l'UEL demande donc de modifier dans le sens voulu la loi du 21 avril 1993 relative à l'agrément de personnes physiques ou morales privées ou publiques, autres que l'Etat pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement. Subsidiairement, il faudra considérer comment l'application de la loi du 21 avril 1993 pourra être adaptée afin de rencontrer les demandes formulées par l'UEL.

Ainsi, l'UEL exige que la procédure d'agrément ne soit plus de l'unique ressort de l'Administration de l'Environnement. La transparence du système d'agrément doit être garantie. Ainsi, les conditions

d'agrément et les critères de demande doivent être publiés par les autorités compétentes. Les organismes agréés doivent en outre pouvoir travailler selon une méthodologie publiée.

La procédure doit être nettement raccourcie par l'introduction de délais à l'instar de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et le respect de ceux-ci par l'administration. Des informations obtenues auprès de ressortissants de la Chambre de Commerce, les délais de traitement d'une demande sont d'au moins six mois. L'UEL ne saurait accepter de tels écarts par rapport aux dispositions légales.

Des laboratoires de mesure et d'analyse accrédités, soit à l'étranger, soit auprès de l'Office national d'accréditation doivent être reconnus d'office comme organismes agréés étant donné que leur accréditation est une preuve suffisante d'indépendance. En outre, il faudrait analyser quels pays européens appliquent une procédure d'accréditation similaire à celle appliquée par le Luxembourg. Les organismes agréés de ces pays devraient également pouvoir bénéficier d'une procédure accélérée.

L'avant-projet de loi concernant les établissements classés prévoit également d'introduire certaines modifications à la loi du 27 novembre 1980 ayant pour objet la création d'une administration de l'environnement. Il est ainsi prévu de créer une division des établissements classés qui serait également en charge :

« - d'instruire les demandes introduites en vue d'obtenir un agrément pour l'accomplissement de tâches techniques d'étude et de vérification dans le domaine de l'environnement ;  
- de tenir à jour la liste des personnes agréées et d'en assurer la publication. »

L'UEL, à l'égard des remarques formulées ci-dessus, s'oppose formellement à voir étendre par voie légale la compétence du service des établissements classés à celui des organismes agréés. Elle insiste que l'avant-projet de loi soit amendé en éliminant les deux derniers paragraphes du point D de l'article 2.

Finalement, l'UEL insiste auprès des autorités compétentes de restreindre à l'avenir le nombre d'études exigées dans le cadre des autorisations d'exploitation, notamment en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises.

## Annexe

### Propositions de modification ou de reclassement

Les propositions suivantes sont effectuées concernant l'avant-projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés. Ces modifications concernent surtout les propositions de seuils à partir desquels s'applique la législation relative aux établissements classés. Pour les classes pour lesquels aucune proposition de seuil n'est prévue, l'UEL souhaite toutefois qu'un seuil soit introduit.

10A) agriculture terres incultes 20 ha	99) cinémas voir salles de spectacle
36) 1) de 5 à 100 classe 4	101) idem bureaux
2) plus de 100 classe 1	102) idem 101 au moins un seuil
56) bougies	113)
60) brasseries d'une production et/ou d'un embouteillage de plus de 5000 hl/an et malteries d'une production de plus de 50 tonnes/an	120)
64A) Bureaux occupant une surface utile totale de plus de 1200m <sup>2</sup> ___classe 4	121A)1)
(Les contraintes environnementales, énergétiques et de sécurité à respecter devraient être intégrés dans un règlement grand-ducal.)	125)1) exclure inst. Mobiles
68) caoutchouc : fabrication et traitement de produits à base d'élastomères (plus de 50 to/an)	129) distillation (plus de 1000 litres à 100°/an)
72) carreaux	131)
73)1) carrières.... (plus de 150m <sup>3</sup> /an)	134
74) carton....(plus de 10to/an)	135)
75) caséine	143B)
76) cellulose ....(plus de 50 to/an)	143D)
85)	156)2)
85A)	162)
91)	213)
97)	214)
98)	284)
	287)
	302) classe 4
	307) plus de 150 personnes
	353) retirer le point 1)
	354)