

Objet : Projet de loi concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et portant modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité et abrogeant le règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. (4557PMR/MST)

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire
(18 novembre 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la directive européenne 2012/18/UE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses¹ (ci-après dénommée « la Directive Seveso III »), à l'exception de son article 30 qui a déjà fait l'objet d'une transposition par le règlement du 27 août 2014². En effet, cet article, qui vise à ajouter les « fiouls lourds » sous la rubrique « produits dérivés du pétrole » dans la liste des produits dangereux du règlement d'exécution modifié du 17 juillet 2000³, ci-après dénommé, le « Règlement Substances Dangereuses », aurait dû être en vigueur déjà au 14 février 2014.

Le projet de loi est accompagné d'un projet de règlement grand-ducal qui vise à abroger le Règlement Substances Dangereuses dont certaines dispositions, notamment la liste ci-dessus mentionnée, sont intégrées, avec les modifications nécessaires, directement dans les annexes du projet de loi. Le projet de règlement grand-ducal modifie également le règlement grand-ducal déjà modifié⁴ du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité, ci-après dénommé, le « Règlement Sécurité ».

Résumé Synthétique

Concernant le projet de loi avisé, la Chambre de Commerce regrette tout d'abord le choix des auteurs de transposer la Directive Seveso III par le biais d'une nouvelle loi, tout en renvoyant à la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, ci-après dénommée la « Loi sur les Etablissements Classés », dans laquelle l'essentiel de la législation gouvernant les accidents majeurs figure à ce jour. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la Loi sur les Etablissements Classés se veut être une loi « intégrée », par

¹ Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et modifiant, puis abrogeant la directive 96/82/CE.

² Règlement grand-ducal du 27 août 2014 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 juillet 2000 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

³ Règlement d'exécution modifié du 17 juillet 2000 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

⁴ Notamment par le 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.

opposition aux lois sectorielles, et la matière des accidents majeurs apparaît justement comme un sujet transversal, méritant d'y être traité directement.

Une telle façon de procéder aurait permis d'éviter plusieurs écueils relevés à travers le présent avis et qui sont source d'insécurité juridique. Par exemple, les renvois à différents articles de la Loi sur les Etablissements Classés régissant la procédure applicable aux exploitations de classe 1 sont imprécis, incomplets, voire incorrects. La Chambre de Commerce rappelle aussi que plusieurs termes flous, hérités de la Loi sur les Etablissements Classés, demeurent et se répercutent donc dans la matière considérée⁵.

Autre problématique relevée par la Chambre de Commerce, le projet de loi sous avis va plus loin que les exigences de la Directive Seveso III, notamment en requérant une procédure d'autorisation plus contraignante que l'obligation de notification des autorités compétentes. Si une telle procédure peut s'expliquer par des raisons historiques de sécurité juridique, en prévoyant une obligation de notification en sus et non à la place d'une obligation d'autorisation, le projet de loi impose une charge administrative supplémentaire et très probablement inutile. Certes, le projet de loi octroie une dispense de l'obligation de notification lorsque celle-ci a déjà été effectuée par l'exploitant. Cependant, la Chambre de Commerce se demande comment une telle notification aurait pu avoir lieu à ce jour, dans la mesure où l'obligation de notification ne semble pas exister dans la Loi sur les Etablissements Classés qui régit toujours actuellement la matière.

Si le projet avisé va plus loin que la Directive Seveso III en requérant une procédure d'autorisation plutôt qu'une obligation de notification (et, *in fine*, en requérant malencontreusement les deux), il va également plus loin que cette dernière dans d'autres sphères de la matière concernée, ce que la Chambre de Commerce regrette.

Par exemple, le projet avisé impose à l'exploitant de désigner une ou plusieurs personnes en charge de la prévention des accidents, une obligation absente de la Directive Seveso III qui pourtant a été revue pour permettre d'améliorer la sécurité. De plus, si cette même directive impose effectivement à l'exploitant de mettre en place une politique de prévention des accidents, elle laisse le choix aux Etats-membres d'exiger de la part des exploitants d'envoyer ou non cette politique aux autorités compétentes. Les auteurs ont choisi de l'imposer, alourdissant davantage encore le processus de mise en exploitation d'un établissement concerné. A tout le moins, la Chambre de Commerce aurait souhaité que l'envoi de cette politique se fasse par voie électronique, notamment à l'aube du grand chantier dit de l'« e-commodo » (voir *infra*). Plus inquiétantes encore sont les dispositions du projet relatives aux rapports de sécurité et plans d'urgence à élaborer en vertu de la Directive Seveso III, que les auteurs choisissent de transposer de manière extensive, soit en élargissant la production de ces documents à tous les établissements, seuils hauts ou bas.

Dans son avis, la Chambre de Commerce relève que plusieurs délais de réponse de la part des autorités compétentes mériteraient d'être soit précisés, soit raccourcis. A ses yeux, ce n'est pas non plus parce que la procédure d'autorisation relative aux substances dangereuses sera « *identique à celle décrite pour les établissements de classe 1* » qu'elle sera fusionnée à celle-ci, le texte laissant à penser que les procédures se dérouleront en parallèle, dans le meilleur des cas, mais aucunement en une seule.

⁵ Notion de « meilleures techniques disponibles » ou de « modification substantielle », par exemple (voir *infra*).

Elle met finalement en garde contre le risque de voir se démultiplier les organismes de contrôle, le texte laissant entrevoir la possibilité qu'il pourrait y avoir autant d'organismes agréés que d'autorités compétentes, et dont l'impartialité est susceptible d'être remise en cause⁶.

Concernant le projet de règlement grand-ducal avisé, la Chambre de Commerce constate que le contenu du Règlement Substances Dangereuses, abrogé par ledit projet, a été repris comme annexe au projet de loi sous avis alors que les annexes, susceptibles d'évoluer, sont moins facilement ajustables que lorsqu'elles figurent, comme c'est le cas actuellement, dans un règlement grand-ducal.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle s'était fermement opposée (et s'oppose toujours) à l'adoption du Règlement Sécurité modifié par le règlement grand-ducal sous rubrique, pour la raison principale qu'il dépassait (et dépasse encore) largement les obligations mises à charge des exploitants par la Directive Seveso II de l'époque. Aussi, elle renvoie, pour autant que de besoin, à son avis du 1^{er} mars 2000⁷ pour mieux appréhender le contexte dans lequel s'inscrit ledit règlement.

* * *

En conclusion, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation générale du projet de loi et de règlement grand-ducal

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	- ⁸
Impact financier sur les entreprises	- ⁹
Transposition de la directive	-- ¹⁰
Simplification administrative	0 ¹¹
Impact sur les finances publiques	- ¹²
Développement durable	+ ¹³

⁶ Cf. notamment les avis des 14 juin 1996 et 15 octobre 1998 de la Chambre de Commerce sur le projet de loi 3837 du 8 novembre 1995.

⁷ Avis de la Chambre de Commerce du 1^{er} mars 2000 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant les études de risque et les rapports de sécurité.

⁸ Perte de compétitivité notamment pour les exploitants luxembourgeois vis-à-vis d'exploitants établis dans d'autres Etats-membres dans lesquels la Directive Seveso III a été transposée de manière moins extensive.

⁹ Impact financier négatif dû (1) au recours à une procédure d'autorisation plutôt qu'à une obligation de notification comme prévue par la Directive Seveso III, (ii) à la désignation de personnes chargées de la prévention des accidents majeurs liés aux substances dangereuses, (iii) à la rédaction et envoi formalisé de divers documents aux autorités compétentes, etc. La Chambre de Commerce comprend toutefois que l'objectif du projet, ainsi que le respect des procédures (certes coûteuses) qu'il impose, est bien de mitiger les risques d'exploitation encourus par les entreprises concernées, et donc *in fine*, les risques financiers afférents.

¹⁰ Comme relevé, les écarts vis-à-vis de la Directive Seveso III (et de la Directive Seveso II dans le cadre du Règlement Sécurité modifié par le projet de règlement grand-ducal sous rubrique) sont non seulement nombreux, mais parfois considérables dans leur portée (recours à une procédure d'autorisation plutôt que de notification, large dépassement des obligations mises à charge des exploitants dans le Règlement Sécurité modifié, notamment).

¹¹ La procédure relative aux substances dangereuses devrait être « fusionnée » à celle des établissements de classe 1, et les nombreux écarts à Directive Seveso III imposent des charges administratives supplémentaires aux exploitants luxembourgeois comparés à leurs pairs établis dans d'autres Etats-membres. Enfin, il manque encore certains délais, alors que d'autres apparaissent encore trop longs. *In fine*, l'effet « simplification administrative » invoqué par les auteurs est neutralisé.

¹² Risque de création d'une multitude d'organismes de contrôle.

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

I. CONCERNANT LE PROJET DE LOI

a. Contexte

Le projet de loi fait suite à l'adoption de la Directive Seveso III dont le but est de renforcer le niveau de protection face aux accidents majeurs par rapport aux exigences de l'ancienne directive dite « Seveso II », abrogée par la même occasion. Par ailleurs, le Règlement (CE) n°1272/2008¹⁴ a imposé un régime harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques dans l'Union européenne, emprunté à celui instauré par les Nations-Unies. La Directive Seveso III, dans un souci de cohérence et de simplification, a repris la nomenclature établie par ledit règlement¹⁵.

Actuellement, l'essentiel de la législation relative aux accidents majeurs figure dans la Loi sur les Etablissements Classés, modifiée à de nombreuses reprises. Pari a été pris, lors de l'élaboration de cette loi, dans un but de prévisibilité et donc de compétitivité, de conserver le système luxembourgeois préexistant d'autorisation préalable à l'exploitation d'un site dangereux, là où les textes européens ne prévoyaient pourtant qu'un système de notification. Si la Chambre de Commerce comprenait cette approche, la Loi sur les Etablissements Classés n'avait pas pu rencontrer son approbation car la procédure, bien que fortement améliorée au gré de ses remarques et commentaires par rapport au projet initial, ne permettait pas de répondre aux objectifs de simplification administrative ni d'impartialité, et contenait nombre d'autres imperfections.

La Loi sur les Etablissements Classés se voulait une loi procédurale dite « intégrée », par opposition aux lois sectorielles. C'est pourquoi elle a été modifiée à différentes reprises, au fur et à mesure de l'évolution du droit européen, par exemple, pour couvrir également les émissions industrielles. L'intitulé même de cette loi démontre que son objet ne concerne pas immédiatement les accidents majeurs, mais de façon générale, les établissements classés.

Les auteurs du projet de loi sous avis ont fait le choix de procéder à la transposition de la Directive Seveso III par le biais d'une nouvelle loi, tout en renvoyant à la Loi sur les Etablissements Classés pour la procédure d'autorisation préalable alors que précédemment, cette dernière loi s'auto-suffisait, pour la procédure et les autres aspects (rapport de sécurité, information du public, contrôle et sanction). Le même phénomène s'observe également en matière d'émissions industrielles. Elles ont pendant plusieurs années été régies exclusivement par la Loi sur les Etablissement Classés et ses règlements d'exécution

¹³ Davantage de sécurité quant à la gestion des substances dangereuses impacte nécessairement positivement l'environnement et la sécurité des travailleurs et du public.

¹⁴ Règlement (CE) n°1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006.

¹⁵ Cette solution révélera peut-être certaines difficultés pratiques qui nécessiteront d'éventuelles adaptations, voire divergences entre la nomenclature du règlement précité et les annexes de la Directive Seveso III, comme en témoignent les considérants 9 à 11 de la Directive Seveso III.

avant de faire l'objet d'une loi séparée¹⁶ lorsqu'il a fallu transposer la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles.

b. Considérations générales

La Chambre de Commerce s'interroge sur le choix des auteurs du projet de loi sous avis d'avoir procédé à la transposition de la Directive Seveso III par le biais d'une loi distincte de la Loi sur les Etablissements classés. Si, pour les émissions industrielles, il est encore concevable que la matière soit régie par une loi sectorielle, la matière des accidents majeurs apparaît clairement comme un sujet transversal qui mérite d'être traité directement dans la Loi sur les Etablissements Classés. Ce faisant, cette façon de procéder aurait permis d'éviter certains écueils que la Chambre de Commerce commentera séparément sous le commentaire des articles, notamment, des renvois incohérents entre la future loi sur les accidents majeurs qui sera issue du projet et la Loi sur les Etablissements Classés. De même, des divergences et redondances du champ d'application et des définitions de ces deux lois sont à observer.

La Chambre de Commerce ne partage pas les arguments invoqués dans l'exposé des motifs pour justifier le recours à une loi séparée dans la transposition de la Directive Seveso III. Que ces arguments tiennent à la santé humaine, particulièrement des salariés et du public, aux dérogations en matière d'établissements classés ou à la consultation publique, ils arrivent tous à la même conclusion, à savoir qu'un règlement-grand ducal ne pourrait suffire à transposer correctement la Directive Seveso III, car la loi dans laquelle ce dernier trouverait son fondement, à savoir la Loi sur les Etablissements Classés, n'est pas adaptée dans son champ d'application trop restreint. Or, c'est précisément la Loi sur les Etablissements Classés que la Chambre de Commerce demande de modifier.

La Chambre de Commerce est bien consciente que la modification de la Loi sur les Etablissements Classés, de par son caractère transversal, est une tâche fastidieuse et difficile, mais cependant indispensable pour la lisibilité et la sécurité juridique.

Elle voudrait même aller plus loin et profiter du présent avis pour suggérer une codification de l'ensemble des matières ayant trait aux procédures d'autorisation, dont la complexité et densité vont grandissant. Elle voudrait également rappeler qu'une révision approfondie de la nomenclature des établissements classés est attendue de longue date par les organisations patronales. Cette refonte pourrait faire l'objet d'un second projet de loi dit « Omnibus » ambitieux¹⁷, par exemple dans le cadre du grand chantier dit de l'« e-commodo » qui devrait être lancé dans les prochains mois.

La Chambre de Commerce regrette enfin l'important retard de transposition de la Directive Seveso III. Elle s'en étonne d'autant plus que, d'une part, la transposition s'effectue principalement par une loi distincte qui est une reproduction assez fidèle de ladite directive, à l'exception de la procédure d'autorisation préalable pour des raisons historiques, et que, d'autre part, le dossier n'était même pas complet au moment de son dépôt puisqu'il

¹⁶ Loi du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles, modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

¹⁷ Pour plus de détails, voir avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 13 novembre 2014 sur le projet de loi n°6704 dit « Omnibus » et l'avis complémentaire que la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers sont actuellement en train de rédiger sur les amendements parlementaires et gouvernementaux relatifs au projet de loi Omnibus.

manquait les fiches financière et d'évaluation d'impact¹⁸. La table de concordance fait d'ailleurs toujours quant à elle malheureusement défaut. Aucune raison n'est par ailleurs donnée à ce retard, que la Chambre de Commerce avait déjà relevé pour la transposition de l'article 30 de la Directive Seveso III dans son avis du 16 mai 2014.

c. Commentaires

Le commentaire des articles n'est à considérer que comme accessoire et à défaut de pouvoir donner suite à la demande principale de la Chambre de Commerce d'intégrer le projet de loi dans la Loi sur les Etablissements Classés.

Concernant l'article 2 du projet de loi

L'article 2 vise à définir le champ d'application de la future loi. Il reprend fidèlement le texte de la Directive Seveso III. La Chambre de Commerce note toutefois que l'article 2 de la Directive Seveso III contient une imprécision reflétée dans le projet de loi sous avis, dans le sens où il est fait référence au paragraphe 1 de l'article 3 alors que l'article 3 ne comprend pas de paragraphe, mais juste des points de définition numérotés¹⁹. Il aurait donc été préférable de s'écarter légèrement du texte de la Directive Seveso III afin de rectifier cette erreur.

Concernant l'article 3 du projet de loi

L'article 3 contient la liste des définitions utiles pour les besoins d'interprétation de la future loi. Les définitions reflètent correctement celles de la Directive Seveso III, si ce n'est deux ajouts, à savoir les définitions d' « autorisation » et d' « organisme de contrôle ». L'autorisation préalable, voulue comme telle dès l'origine de la législation relative aux accidents majeurs, n'appelle, sans préjudice des commentaires formulés *supra*, pas de commentaire supplémentaire de la part de la Chambre de Commerce. S'agissant de l'instauration d'un organisme de contrôle sensé intervenir pour la définition commune des meilleures techniques disponibles et la supervision et contrôle des rapports de sécurité et plans d'urgence, la Chambre de Commerce émet certaines réserves.

Le mode de désignation d'un tel organisme de contrôle, tout d'abord, pose problème car il ne permet pas de garantir l'absence de partialité dans la mesure où il est, d'après la définition donnée à l'article 3, « *agréé par les autorités compétentes, chacune, dans le cadre de ses compétences respectives* » sans autre précision.

Par ailleurs, le fait qu'il semble ressortir du texte qu'il peut y avoir autant d'organismes agréés que d'autorités compétentes, risque de multiplier les exigences probablement divergentes entre les différents organismes de contrôle.

Ceci est d'autant plus vrai qu'en matière d'établissements classés, la Chambre de Commerce a toujours déploré l'absence de réglementation générale à portée non individuelle pour la définition desdites « meilleures techniques disponibles » (MTD) et les critères d'autorisation. Il importe que les normes rattachées aux MTD soient définies une fois pour toutes et rendues publiques, par exemple sous forme de circulaires électroniques accessibles à tous les intéressés, afin de ne pas laisser libre cours à des interprétations

¹⁸ Elles n'ont été déposées que le 30 novembre 2015 et la Chambre de Commerce n'en a pas été avertie autrement que par la publication sur le site de la Chambre des Députés.

¹⁹ Preuve en est que le terme adapté est celui de « point » puisque l'article 3, point 7 de la Directive Seveso III renvoie ici correctement au point 5 de l'article 5 du même article.

divergentes selon les administrations et/ou leur personnel, comme cela est régulièrement observé en pratique - en tout cas pour les établissements d'autres classes que celle considérée dans le présent contexte. Or, la démultiplication d'organismes agréés ne devrait pas favoriser la publication tant attendue de MTD harmonisées.

Pour ces raisons, la Chambre de Commerce ne peut arriver à la même conclusion que les auteurs, selon lesquels « *le fait d'élaborer le rapport de sécurité sous la direction d'un organisme de contrôle et que la portée dudit rapport soit définie avant le début des études, évite la présentation d'un rapport ne correspondant pas aux critères et attentes des administrations compétentes (paramètres de base et valeurs limites à prendre en compte, méthodes de calculs, types de scénarios à considérer, critères d'acceptabilité,...), permet une certaine uniformité des rapports (présentation des résultats et conclusions comparables) et a comme conséquence des délais de traitement du rapport de sécurité accélérés* »²⁰.

La Chambre de Commerce note, sous le point 6, qu'il convient d'ajouter un « de » entre « *compter* » et « *la date* » afin que l'expression se lise « *à compter **DE** la date (...)* ».

Sous le point 18, qui donne une définition du « public », la Chambre de Commerce s'interroge sur la nécessité de distinguer entre l'adjectif et le nom commun. S'il est vrai que certaines versions linguistiques de la Directive Seveso III font la distinction (notamment la version anglaise, allemande et néerlandaise), ce n'est pas le cas de la version française, italienne ou espagnole. Or, toutes les versions étant originales, elles ont théoriquement la même valeur. Ne pas opérer cette distinction permettrait de supprimer la référence à l'article 14 du projet de loi qui ne semble pas se justifier aux yeux de la Chambre de Commerce. Elle en veut pour preuve que la loi du 19 mai 2014 relative aux émissions industrielles précitée, certes sectorielle, comprend elle aussi une définition du public comme étant « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* » alors que pourtant, elle fait référence au nom commun et non à l'adjectif²¹.

Enfin, la Chambre de Commerce se permet de suggérer de classer les différentes définitions selon leur ordre alphabétique.

Concernant l'article 4 du projet de loi

L'article 4 du projet de loi fixe la procédure d'autorisation préalable à l'exploitation par renvoi à la Loi sur les Etablissements Classés.

La Chambre de Commerce estime que cette disposition ne manquera pas de générer des difficultés de mise en œuvre considérables.

Tout d'abord, la formulation de l'article 4 est confuse à différents égards. Notamment, il est prévu, au paragraphe 3, que la procédure sera « *identique à celle décrite pour les établissements de classe 1* ». Pour la Chambre de Commerce, ce n'est pas parce que la procédure sera identique que la procédure d'autorisation sous la Loi sur les Etablissements Classés et la procédure d'autorisation prévue sous le projet de loi seront fusionnées. Le texte laisse à penser que les procédures se dérouleront, dans le meilleur des cas, en parallèle mais aucunement en une seule²². Ce n'est qu'à la lecture des commentaires qu'une telle hypothèse peut s'envisager. Par ailleurs, la Chambre de Commerce ne comprend pas la plus-value apportée par le fait que les établissements de classe 1 doivent

²⁰ Voir commentaires sous l'article 10, paragraphe 2 du projet de loi.

²¹ Voir article 19 de ladite loi.

²² Cf. article 4, paragraphe 4 du projet de loi : « *Les autorisations [...] sont, **dans la mesure du possible, combinées matériellement** avec les autorisations requises au titre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.* ».

« être également soumis à la présente législation ». Pour elle, il s'agit d'une évidence dès lors que le début de la phrase à partir de laquelle le passage est extrait commence par « Pour les établissements tombant sous le champ d'application de la présente loi ».

Au-delà du fait que la Chambre de Commerce répète qu'elle aurait préféré voir modifiée directement et exclusivement la Loi sur les Etablissements Classés, le renvoi à cette loi, tel que prévu dans le projet de loi, est source d'insécurité juridique quant à la procédure à suivre. En effet, la Chambre de Commerce estime que le renvoi devrait être plus précis. Ainsi, dans la mesure où elle croit comprendre que la procédure à suivre est celle applicable aux établissements de classe 1 sous la Loi sur les Etablissements Classés, il conviendrait, par exemple, de préciser les paragraphes au sein de l'article 7 qui sont effectivement applicables, soit vraisemblablement les paragraphes 1, 6, 7 alinéa 1, 8, 9 et 10. De même, les articles 7 et 11 de la Loi sur les Etablissements Classés, auxquels l'article 4 du projet de loi renvoie, renvoient eux-mêmes dans certaines hypothèses, à l'article 12bis, article qui est pourtant absent de la liste de l'article 4 du projet de loi. Enfin, la Chambre de Commerce déplore que le projet de loi, s'il doit renvoyer à des articles, ne renvoie pas à l'article 12ter qui permet d'informatiser la procédure, une exigence indiscutable dans la société actuelle.

L'insécurité juridique semble se continuer une fois l'autorisation accordée. En effet, la formulation du paragraphe 4 mentionne que « **les autorisations délivrées par [l'autorité compétente] déterminent les conditions d'aménagement et d'exploitation** qui sont jugées nécessaires pour la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et la limitation de leurs conséquences pour la santé humaine et l'environnement ». Pour la Chambre de Commerce, il est inconcevable que ce soit l'autorisation qui détermine les conditions d'exploitation postérieurement à la demande. Dans ses avis successifs sur l'évolution de la Loi sur les Etablissements Classés, la Chambre de Commerce n'a eu de cesse de répéter la nécessité d'élaborer, que ce soit par la voie réglementaire, de circulaires ou de formulaires-types, des lignes directrices permettant de guider ses ressortissants dans la préparation de leur dossier pour justement remplir des conditions qu'ils doivent logiquement connaître avant. Une telle façon de procéder est indispensable pour réduire la marge de manœuvre que se réservent les autorités compétentes, et donc, l'insécurité juridique. La Chambre de Commerce ne s'oppose cependant pas à ce que la décision d'autorisation soit assortie de conditions si elles ne font que préciser la mise en œuvre de l'autorisation, comme par exemple ce qui est prévu sous le paragraphe 7.

Toujours dans le but de réduire les interprétations divergentes, la Chambre de Commerce réitère ses demandes répétées afin que le concept de « modifications substantielles » soit précisé autrement que par l'intervention des autorités compétentes au cas par cas²³, surtout qu'une définition en est donnée à l'article 2 de la Loi sur les Etablissements Classés, même si l'on ne sait pas très bien si cette définition est applicable dans la mesure où le renvoi de l'article 4 du projet de loi ne contient pas cette disposition. De même, la Chambre de Commerce souhaiterait plus d'explications, et surtout l'adoption de critères, à l'endroit du paragraphe 6, pour la reconduction de l'autorisation sans nouvelle procédure commodo/incommodo.

Enfin, la Chambre de Commerce estime que le délai dans lequel l'avis conforme du Ministre de la Santé doit être rendu mériterait d'être précisé. Le texte se contente de renvoyer aux délais prévus au paragraphe 3 de la même disposition, alors que le paragraphe renvoie à différents articles qui prévoient différents délais. La Chambre de

²³ Cf. article 6, alinéa 2 de la Loi sur les Etablissements Classés ».

Commerce peut s'imaginer qu'il faut se référer particulièrement à l'article 7, paragraphe 9 et à l'article 9 de la Loi sur les Etablissements Classés.

Concernant l'article 6 du projet de loi

Pour la Chambre de Commerce, la transposition de l'article 5 de la Directive Seveso III à l'article 6 du projet de loi va trop loin en imposant à l'exploitant de désigner une ou plusieurs personnes en charge de la prévention des accidents, obligation absente de ladite directive qui a pourtant été revue pour permettre d'améliorer la sécurité. La Chambre de Commerce ne peut donc marquer son accord avec le commentaire de l'article, surtout lorsqu'il suggère d'attribuer la responsabilité de ce poste au responsable général de la sécurité. La matière des accidents majeurs liés aux substances dangereuses est complexe, c'est d'ailleurs pourquoi les autorités compétentes peuvent se faire assister par un organisme de contrôle. Il y a donc fort à parier que l'exploitant ne disposera pas de la personne qualifiée au sein de son personnel, mais devra faire appel à un prestataire extérieur, ce qui, inévitablement, augmentera ses coûts de fonctionnement et sa charge administrative.

Concernant l'article 8 du projet de loi

L'article 8 du projet de loi impose à l'exploitant de notifier à l'Inspection du Travail et des Mines, en abrégé ci-après, l' « ITM » toute une série d'informations qui y sont précisées et dans les délais y prévus, sauf si une notification à déjà été envoyée avant l'entrée en vigueur de la future loi et qu'elle répond aux conditions de contenu énoncées à l'article 8. Des exemplaires de cette notification sont ensuite transmis par l'ITM aux différentes autorités compétentes.

Une obligation de notification aux autorités compétentes est certes prévue par la Directive Seveso III. Cependant, Luxembourg a fait le choix de conserver sa procédure d'autorisation préalable. Dès lors, en imposant cette notification en sus et non à la place de la procédure d'autorisation, qui va déjà au-delà de la Directive Seveso III, les auteurs du projet de loi ont créé une charge administrative supplémentaire et inutile de surcroît. Par ailleurs et accessoirement, il ne ressort pas clairement de l'article 7 que l'ITM peut être considérée comme une autorité compétente.

La Chambre de Commerce estime qu'il aurait suffi, pour autant que de besoin, que l'autorité compétente informe l'ITM de sa décision d'autorisation en lui fournissant les informations pertinentes.

Au-delà de ce doublon de procédures avec lequel elle ne peut marquer son accord, la Chambre de Commerce souhaite formuler deux autres remarques.

S'agissant du paragraphe 2 de l'article 8, l'obligation de notification, si par impossible, elle devait être maintenue, s'appliquerait notamment en cas de modifications entraînant un changement dans l'inventaire des substances dangereuses. Cette formulation correspond au texte de l'article 7 de la Directive Seveso III. Néanmoins, il n'est pas précisé de quel type de modification il s'agit, le projet de loi connaissant apparemment les modifications substantielles et les autres, qui, logiquement, englobent les premières. La Chambre de Commerce part donc du principe que toutes les modifications devraient faire l'objet d'une notification.

Le paragraphe 3 de l'article 8 dispense l'exploitant de la notification lorsque l'exploitant a déjà envoyé « une notification à une des administrations précitées avant l'entrée en vigueur de la présente loi, et que les informations qui y sont contenues sont conformes au paragraphe 1 et sont demeurées inchangées ». La Chambre de Commerce s'interroge sur les hypothèses dans lesquelles une telle notification aurait pu avoir lieu dans la mesure où cette obligation de notification n'existe, à sa connaissance, pas sous la Loi sur les Etablissements Classés qui régit toujours actuellement cette matière²⁴. L'article 6 de ladite loi prévoit certes que l' « exploitant d'un établissement est tenu de communiquer à l'autorité compétente, par lettre recommandée avec avis de réception, toute modification projetée de l'exploitation d'un établissement des classes 1, 2, 3, 3A ou 3B », mais faut-il en déduire qu'il s'agit de cette notification ? Le texte devrait être précisé à cet égard. Si tel était le cas, et pour pousser le raisonnement plus loin, la Chambre de Commerce ne s'expliquerait pas comment l'exploitant qui veut ouvrir un nouvel établissement ou modifier l'existant peut effectuer sa notification au plus tard conjointement à la demande d'autorisation puisque le préalable à la demande d'autorisation est justement la notification prévue à l'article 6. En toute logique, la notification à laquelle l'article 8 du projet de loi fait référence devrait être encore autre chose, ce que la Chambre de Commerce ne peut admettre. Elle attend plus de clarifications de la part des auteurs.

Concernant l'article 9 du projet de loi

L'article 9 du projet de loi invite l'exploitant à établir une politique de prévention des accidents majeurs et à la partager en trois exemplaires avec l'ITM par la voie d'un envoi recommandé avec accusé de réception. Si la Directive Seveso III, en son article 8, impose effectivement à l'exploitant de mettre en place une politique de prévention répondant à certaines conditions, elle laisse le choix aux Etats-membres de prévoir que l'exploitant doit l'envoyer à l'autorité compétente, dont, il faut le rappeler, il n'est pas certain que l'ITM fasse partie. La Chambre de Commerce regrette que les auteurs aient fait le choix de le prévoir, alourdissant encore davantage le processus de mise en exploitation d'un établissement classé. A tout le moins, la Chambre de Commerce aurait-elle souhaité que l'envoi puisse se faire par la voie électronique, le chantier de l'e-commodo devant être lancé prochainement.

Concernant l'article 11 du projet de loi

L'article 11 du projet de loi concerne le rapport de sécurité que l'exploitant doit élaborer en vertu de la Directive Seveso III. La Chambre de Commerce n'entend pas revenir sur les arguments invoqués dans le commentaire du Règlement Sécurité qui met cette disposition en œuvre et auquel elle s'était opposée²⁵ en ce qu'il a élargi à tous les établissements, seuil haut ou bas, l'obligation d'établir un rapport de sécurité lui-même dépassant largement les exigences de ladite directive.

Bien que les auteurs invoquent de nouveaux arguments à l'appui de la transposition extensive de la Directive Seveso III, la position de la Chambre de Commerce sur la disposition n'a pas changé. Ainsi par exemple, la référence à la Convention n°174 concernant la prévention des accidents industriels majeurs de l'Organisation internationale du travail, ne semble pas appropriée puisqu'elle a été ratifiée par une loi du 21 décembre 2007 qui ne modifie pas la Loi sur les Etablissements Classés. Et il ne serait pas avisé de le

²⁴ A noter que l'article 6 de la Directive Seveso II prévoyait déjà une obligation de notification, mais le Législateur avait opté pour une procédure d'autorisation dans la Loi sur les Etablissements Classés. Il existe en outre des cas de notifications dans cette dernière, mais ceux-ci concernent les autorités compétentes, et non les exploitants.

²⁵ Avis de la Chambre de Commerce du 1^{er} mars 2000 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant les études de risque et les rapports de sécurité.

faire puisque cette convention a ses propres définitions et donc son propre champ d'application, à moins de parvenir à les aligner. La Directive Seveso III et cette convention sont des instruments juridiques distincts et il semble inapproprié de faire le lien entre eux dans le projet de loi alors que la Directive Seveso III ne le fait pas. Les auteurs justifient aussi leur choix par la référence à l'article 13 de la Directive Seveso III qui prévoit qu'en matière d'urbanisation, les établissements seuil bas fournissent les informations pertinentes à la demande de l'autorité compétente. Pour la Chambre de Commerce, cet exemple, qui relève par ailleurs plus d'une matière sectorielle, devrait justement permettre d'arriver à la conclusion contraire, puisque ce n'est qu'en cas de demande spécifique et non systématique que l'exploitant peut être amené à devoir fournir d'avantage d'information. Enfin, il est faux d'affirmer que les informations à fournir à destination du public sous l'article 15, et non 16, de la Directive Seveso III correspondent à celles qui sont exigées sous les points 2 à 5, et non les chapitres 2 à 5, de la même directive à laquelle l'article 11 fait référence.

Sur la rédaction du texte en tant que telle, la Chambre de Commerce observe que le paragraphe 3 prête à confusion en ce qu'il n'est pas clair à qui de l'établissement ou de l'ITM le délai de six mois s'applique. La Directive Seveso III révèle qu'il s'agit bien du délai applicable à l'établissement. La Chambre de Commerce se permet de relever, ici encore, que l'appréciation du délai raisonnable a été transposée de façon très large en prévoyant six mois alors que, et c'est à saluer, dans le cadre du paragraphe 6 du même article, le délai raisonnable a été estimé à trois mois. Toujours au paragraphe 6, lorsque le rapport de sécurité est jugé insuffisant, et que l'exploitant est invité à le compléter, il conviendrait de préciser s'il faut représenter le rapport et dans quel nouveau délai les autorités compétentes doivent le réexaminer.

Concernant l'article 13 du projet de loi

L'article 13 du projet de loi traite des plans d'urgence. La Chambre de Commerce constate à nouveau une transposition trop large de la Directive Seveso III, puisque les plans d'urgence se limitent aux établissements seuils hauts, alors que le projet de loi prévoit de les étendre à tous les établissements.

La Chambre de Commerce ne peut accepter la large part d'appréciation inconditionnelle laissée au Gouvernement au paragraphe 9 de cet article 13, en ce qu'il prévoit, sans autres encadrement/critères, que le « *Gouvernement peut mettre à charge de l'exploitant en tout ou en partie les frais relatifs à l'établissement de plans d'urgence externes* ». Elle ne comprend pas la justification invoquée par les auteurs dans le commentaire de l'article.

Concernant l'article 14 du projet de loi

L'article 14 du projet de loi concerne la maîtrise de l'urbanisation, matière que la Chambre de Commerce avait estimé au moment de l'adoption de la Loi sur les Etablissements Classés, mieux trouver sa place dans une législation plus sectorielle.

La Chambre de Commerce ne comprend pas pourquoi le point c du paragraphe 2 de l'article 13 correspondant dans la Directive Seveso III n'a pas été reproduit, de même que la dernière phrase du paragraphe 3. A l'inverse, au paragraphe 4 de l'article 14 du projet de loi, la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir pourquoi les auteurs ont souhaité effectuer une distinction qui ne figure pas dans la Directive Seveso III.

Concernant l'article 16 du projet de loi

L'article 16 du projet de loi a trait à la consultation du public dans la prise de décision.

Comme elle a eu l'occasion de le répéter à maintes reprises dans le cadre de ses avis successifs sur la législation Seveso²⁶, la Chambre de Commerce regrette que toujours aucune disposition ne permette de protéger, en cas de besoin, les secrets de fabrication et commerciaux. Cette remarque vaut également à l'encontre de l'article 22 du projet de loi.

A titre plus ponctuel, la Chambre de Commerce se demande pourquoi les réserves à la dernière phrase du paragraphe 6, ni celui du paragraphe 7, n'ont été repris.

Concernant l'article 24 du projet de loi

L'article 24 du projet de loi prévoit la possibilité d'instaurer un comité d'accompagnement des autorités compétentes pour les aider à se positionner sur les différents problèmes qui pourraient se présenter dans le cadre de la mise en œuvre de la législation Seveso. La Chambre de Commerce est très sceptique sur cette possibilité offerte. Même si elle se réserve de commenter plus largement cette possibilité le moment venu au cas où un tel comité venait à être mis en place, elle relève dès à présent que la Loi sur les Etablissements Classés a déjà mis en place un tel comité dans le cadre de l'article 14. Dans un but de bonne gestion des deniers publics, il est indispensable de ne pas multiplier des organismes dont les fonctions de l'un pourraient vraisemblablement être exercées par l'autre. A noter encore que la Directive Seveso III ne prévoit pas directement l'instauration d'un tel comité.

Concernant l'article 28 du projet de loi

L'article 28 du projet de loi fixe le régime des mesures et sanctions administratives. Au paragraphe 5, la Chambre de Commerce aimerait voir préciser un délai maximal dans lequel lesdites mesures et sanctions pourront être levées, une fois que l'infraction aura cessé.

Concernant l'article 29 du projet de loi

L'article 29 du projet de loi concerne, quant à lui, les sanctions pénales. La Chambre de Commerce regrette le quadruplement de la peine d'amende par rapport à la Loi sur les Etablissements Classés, passant ainsi de 125.000 à 500.000 euros sans justification. La Chambre de Commerce a eu l'occasion de demander dans le commentaire d'une version précédente de la Loi sur les Etablissements Classés une certaine gradation de la peine en fonction de la gravité des faits²⁷. Il n'a visiblement pas encore été donné suite à cette requête.

Concernant l'article 36 du projet de loi

L'article 36 du projet de loi contient les dispositions modificatives à apporter à la loi du 10 juin 1999. Comme elle l'a expliqué dans ses considérations générales, la Chambre de

²⁶ Cf. notamment les avis des 14 juin 1996 et 15 octobre 1998 de la Chambre de Commerce sur le projet de loi 3837 du 8 novembre 1995.

²⁷ Avis de la Chambre de Commerce du 18 mars 2013 sur le projet loi n° 6541 relatif aux émissions industrielles et modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Commerce aurait souhaité travailler exclusivement par le biais d'amendements à la Loi sur les Etablissements Classés. Pourtant, seules huit modifications mineures y sont apportées.

Au-delà de la désapprobation quant au choix de la méthode juridique adoptée, la Chambre de Commerce relève, à l'endroit des paragraphes 1 et 2 qu'il n'y a pas lieu de se référer aux points 8, respectivement 10 mais bien aux paragraphes correspondants.

II. CONCERNANT LE PROJET DE REGLEMENT

a. Contexte

Pour rappel, l'objet du projet de règlement grand-ducal est double. D'une part, il vise à abroger le Règlement Substances Dangereuses dont certaines dispositions, notamment la liste ci-dessus mentionnée, sont intégrées, avec les modifications nécessaires, directement dans les annexes du projet de loi. D'autre part, le projet de règlement grand-ducal modifie également le « Règlement Sécurité ».

La Chambre de Commerce s'était fermement opposée à l'adoption du Règlement Sécurité pour la raison principale qu'il dépassait largement les obligations mises à charge des exploitants par la Directive Seveso II à l'époque²⁸. Elle se permet d'y renvoyer pour mieux appréhender le contexte dans lequel s'inscrit ledit règlement.

b. Considérations générales

Concernant l'abrogation du Règlement Substances Dangereuses, elle se justifie dans la mesure où la nomenclature de ce dernier n'est plus en ligne avec celle du Règlement (CE) n°1272/2008 précité et reprise par la Directive Seveso III. Néanmoins, la Chambre de Commerce est surprise que le contenu du Règlement Substances Dangereuses mis à jour par rapport aux exigences de la Directive Seveso III ait été repris comme annexe à la future loi sur les accidents majeurs et non plus dans un règlement grand-ducal, plus facile à modifier, d'autant que les considérants de la Directive Seveso III laissent entrevoir la possibilité de modifications suite aux éventuels effets imprévus de l'alignement de la Directive Seveso III sur le Règlement n° 1272/2008. Les auteurs ne justifient pas leur choix.

S'agissant des modifications apportées au Règlement Sécurité, la Chambre de Commerce ne peut suivre les justifications qui sont données par les auteurs dans l'exposé des motifs. En résumé, ils invoquent le fait qu'un salarié d'un établissement tombant sous la loi Seveso III « *risque d'être moins bien protégé que le salarié d'un établissement tombant uniquement sous le règlement grand-ducal concernant les études risques et les rapports de sécurité* ». Pour la Chambre de Commerce, cette explication ne tient pas. En effet, elle repose sur des prémisses biaisées, puisque si cette affirmation tout en étant théoriquement juste, ce n'est que parce que le législateur a cru bon à l'époque de l'adoption du Règlement Sécurité, d'aller au-delà des exigences européennes et ce, contre l'avis de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce demande de s'en tenir strictement au texte de l'article 11 de la Directive Seveso III et ses annexes, pour le règlement à venir mais également à

²⁸ Avis de la Chambre de Commerce du 1^{er} mars 2000 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant les études de risque et les rapports de sécurité.

l'égard du règlement du 10 mai 2012 portant nomenclature et classification des établissements classés qui n'a pas lieu d'être.

c. Commentaire des articles

Si la Chambre de Commerce venait à ne pas être entendue, au-delà des considérations émises dans son avis précité du 1^{er} mars 2000, elle note à l'article 1^{er}, paragraphe 2 du projet de règlement grand-ducal que la référence à la « *loi concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses* » diverge de celle mentionnée au premier paragraphe de ce même article 1^{er}. Il convient en effet de désigner la Loi sur les Etablissements Classés par une même appellation constante.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

PMR/MST/DJI