



AVIS

Avis III/74/2023

16 novembre 2023

Établissements classés

Relatif au

Projet de loi relative aux établissements classés modifiant :

- 1° la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- 2° la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- 3° la loi modifiée du 26 novembre 2008 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive ;
- 4° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- 5° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
- 6° la loi du 27 août 2012 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ;
- 7° la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles ;
- 8° la loi du 19 décembre 2014 relative aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine ;
- 9° la loi du 28 avril 2017 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ;
- 10° le Code pénal.

Par lettre en date du 2 août 2023, Madame Joëlle Welfring, ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

1. La législation relative aux établissements classés est actuellement mise en place par la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Cette loi succède à la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

En vigueur depuis 1999, la loi relative aux établissements classés a été modifiée à maintes reprises. Le Gouvernement précise dans son exposé des motifs que la multitude de modifications a compliqué la lecture de ce texte de loi.

2. L'objectif principal du présent projet de loi est d'actualiser, de moderniser et de digitaliser la législation concernant aux établissements classés.

Ainsi, la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est abrogée. Cependant, elle reste applicable aux infractions commises avant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

3. En outre, le projet sous rubrique a pour objet de réaliser la prévention et la réduction des pollutions en provenance des établissements, d'assurer la sécurité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, ainsi que la prévention incendie y relative et d'assurer la santé, l'hygiène, la salubrité et l'ergonomie par rapport aux salariés sur le lieu de travail.

4. Les dispositions du projet sous rubrique s'appliquent aux établissements, installations et activités à risques et leurs impacts, dénommés ci-après « établissements ». Leur nomenclature et classification respective, à savoir dans les classes 1, 1A, 1B, 2, 3, 3A, 3B et 4, sont déterminées par règlement grand-ducal. Toute activité ou installation se rapportant directement à un établissement y fait partie intégrante.

5. Dans le projet de loi sous rubrique, nous constatons que le Gouvernement reprend le sens de la loi dite commodo de 1999 en commençant par donner l'objet et le champ d'application de la loi, pour ensuite donner un ensemble de définitions afin de rendre la loi plus intelligible.

1. Objet et champ d'application

6. La loi de 1999 précisait que « sont soumis aux dispositions de la présente loi tout établissement industriel, commercial ou artisanal, public ou privé, toute installation, toute activité ou activité connexe et tout procédé, dénommés ci-après « établissement(s) », dont l'existence, l'exploitation ou la mise en œuvre peuvent présenter des causes de danger ou des inconvénients à l'égard des intérêts dont ceux de :

- 1° réaliser la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des établissements ;
- 2° de protéger la sécurité, la salubrité ou la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, la santé et la sécurité des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel ;
- 3° promouvoir un développement durable.

Le présent projet de loi prévoit de modifier la rédaction de l'objet et du champ d'application.

En effet, le présent projet reprend la première phrase de l'objet de la loi à la lettre (voir point 7, 1° supra) mais les points 2° et 3° prévoient :

- 2° d'assurer la sécurité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, ainsi que la prévention incendie y relative ;
- 3° d'assurer la santé, l'hygiène, la salubrité et l'ergonomie par rapport aux salariés sur le lieu de travail.

Par rapport à loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, désignée ci-après la loi commode de 1999, le Gouvernement précise pourtant dans le commentaire des articles que l'objet de la loi reste essentiellement le même et que la nouvelle structure permet toutefois de mieux identifier les compétences en matière d'environnement (point 1^{er}) et en matière sécurité et de santé (points 2 et 3).

7. D'une part, notre chambre salue la mise en exergue concernant la santé, l'hygiène, la salubrité et l'ergonomie des salariés sur le lieu de travail.

8. En revanche, nous considérons qu'il existe dans cette nouvelle formulation une confusion entre les différents domaines, à savoir en matière d'environnement, de sécurité et de santé.

En effet, le Gouvernement a fait le choix de supprimer des mots pourtant fondamentaux, à savoir la salubrité et la commodité par rapport au public, l'environnement humain et naturel ainsi que la promotion du développement durable.

9. Désormais, le présent projet ne parle plus de protéger la salubrité ou la commodité par rapport au public, alors même que la salubrité doit viser l'ensemble de la population car elle touche à la santé publique.

Le Gouvernement a fait le choix du mot « assurer » au lieu de « protéger » et d'intégrer le terme de salubrité uniquement par rapport aux salariés sur le lieu de travail, alors même que c'est l'ensemble de la population qui doit être préservée des éventuelles maladies endémiques et contagieuses. Les établissements classés sont susceptibles d'impacter considérablement la salubrité de l'air et le Gouvernement doit donc veiller à la protection de la salubrité dans l'intérêt de l'ensemble de la population, qu'elle soit humaine, naturelle, animale ou végétale.

Par conséquent, l'ancienne formulation (voir point 7, 2° supra) était plus appropriée car il était précisé de protéger la santé et la sécurité « des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel ».

10. En outre, nous constatons que le nouvel objet du projet de loi ne mentionne plus la promotion du développement durable.

Force est de constater qu'aucun autre terme ne remplace la promotion du développement durable, ce qui est pourtant la priorité la plus urgente touchant la communauté internationale.

Aujourd'hui, les entreprises sont sollicitées à améliorer leur gouvernance, leur engagement social et la protection de l'environnement. Ainsi, les établissements classés ont un impact direct sur le développement durable et l'on ne peut donc pas aborder les établissements classés sans faire référence au développement durable.

Les compétences en matière d'environnement ne se limitent pas uniquement à la prévention et à la réduction intégrées des pollutions en provenance des établissements.

En effet, les activités des entreprises ont un impact considérable sur l'environnement dans le cadre de leur activité. A titre d'exemple, les industries participent à l'exploitation et à l'épuisement des ressources naturelles et non renouvelables.

Par conséquent, l'environnement est non seulement touché mais se trouve également fortement dégradé.

Le développement durable permet de prendre en compte trois dimensions essentielles, à savoir la dimension économique, environnementale et sociale.

La Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement de l'ONU, dans son rapport, intitulé « Notre Avenir à Tous » (*Our Common Future*) précise que « Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. »

Le développement durable a donc pour objet de concilier dans la mesure du possible le modèle économique avec le respect de l'environnement et des droits de l'Homme.

Nous sommes donc d'avis que le législateur n'aurait pas dû exclure la promotion du développement durable de l'objet de la loi relative aux établissements classés.

11. Concernant, son champ d'application le présent projet de loi définit le champ d'application de la loi (voir point 5 supra). Il est juste précisé que tout activité ou installation se rapportant directement à un établissement soumis à autorisation fait partie intégrante de celui-ci.

Ce principe bien qu'il soit identique à celui de la loi commodo de 1999, il omet de préciser qu'en réalité la nouvelle loi se rapporte à tout établissement industriel, commercial ou artisanal, public ou privé, toute installation, toute activité ou activité connexe et tout procédé, dénommés ci-après « établissement(s) », dont l'existence, l'exploitation ou la mise en œuvre peuvent présenter des causes de danger pour l'environnement humain et naturel.

12. Force est de constater que la loi dite commodo de 1999 était pourtant plus précise dans la mesure où le champ d'application énonçait avec plus de précision ce que l'on entend par « établissement » en l'occurrence, « établissement classé » et son objet était mieux défini.

2. Définitions

13. Le projet de loi regroupe les définitions nécessaires pour l'interprétation correcte du texte de loi.

La plupart des définitions restent identiques à celles de la loi commodo de 1999 hormis certaines définitions qui ont été adaptées pour les aligner à la législation en vigueur.

Par rapport à la loi commodo de 1999, la définition du terme « autorisation » n'a pas été reprise.

14. Malgré le fait que la promotion du développement durable soit exclu de l'objet du texte du projet de loi, le législateur a maintenu la définition concernant le développement durable qui figurait dans la loi commodo de 1999 et qui définit le développement durable comme étant « la politique qui vise à assurer la continuité dans le temps du développement économique et social, dans le respect - de l'environnement et sans compromettre les ressources naturelles indispensables à l'activité humaine ».

Pourquoi maintenir la définition de développement durable, alors que le terme a été exclu de l'objet du texte du projet de loi et que le terme de développement durable est uniquement cité à deux/trois reprises dans le texte. La CSL rappelle qu'elle plaide pour le maintien de la notion de développement durable dans la définition de l'objet du projet de loi.

Par ailleurs, nous regrettons également le fait que le terme d'autorisation ne soit pas repris dans le présent projet, alors que le texte évoque le terme d'« autorisation » à maintes reprises. En revanche, nous constatons que la définition du mot « autorisation » se retrouve toujours au sein de la loi du 28 avril 2017 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

De même, aucune définition claire n'est donnée aux établissements classés.

15. Finalement, cette nouvelle version de la partie relative aux définitions s'apparente à un jeu de pistes où les définitions ne sont pas réunies au sein d'un seul texte et il faut parfois aller voir dans différentes lois afin de trouver la définition voulue. En effet, le terme d'« autorisation » et d'« établissement » figurent dans la loi du 28 avril 2017 relative à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, alors qu'il serait opportun de définir ces termes dans la nouvelle loi pour une meilleure compréhension.

3. Remarques générales

16. Concernant la modification de la loi du 26 novembre 2008 relative à la gestion des déchets de l'industrie extractive, il est indiqué dans la partie des définitions que le « public concerné » est « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les procédures décisionnelles en matière d'environnement visées aux articles 6 et 7 de la présente loi, ou qui a un intérêt à faire valoir dans ce cadre; aux fins de la présente définition « les associations visées à l'article 36 de la loi du L..] relative aux établissements classés » sont réputées avoir un tel intérêt ».

17. Le projet de loi comporte une erreur dans la mesure où il ne s'agit pas de l'article 36 de la loi relative aux établissements classés, mais il s'agit de l'article 37.

En effet, l'article 36 du présent projet de loi renvoie aux recours alors que l'article 37 est celui qui renvoie aux associations écologiques. Cette erreur est donc à redresser.

18. Le projet de loi entend également modifier la loi du 9 mai 2014 et notamment de supprimer le mot ci-avant qui figurait après le mot « visées », dans la partie des demandes d'autorisation, désormais le projet dispose que « La demande d'autorisation comprend également un résumé non technique des données visées ».

19. La suppression du mot « ci-avant » rend le texte beaucoup moins clair car le fait de finir la phrase par « données visées » ne permet pas de rendre compte, quelles données sont visées.

20. Le projet sous rubrique entend par ailleurs moderniser la loi relative aux établissements classés et mettre en place des impératifs en matière de numérisation.

S'appuyant sur les objectifs stipulés dans l'accord de coalition du gouvernement en matière de digitalisation de ses administrations dans le but de faciliter les démarches des citoyens et des entreprises en leur fournissant des services numériques étatiques faciles à utiliser, innovants et accessibles à tous, le présent projet de loi reprend les principes du *digital by default*, de l'inclusion et de l'accessibilité numérique, de l'ouverture et de la transparence, de la fiabilité et de la sécurité ainsi que de l'interopérabilité et la standardisation.

Le présent projet énonce clairement dans son exposé des motifs que l'ensemble de la procédure devient 100% électronique. Tous les échanges postaux sont ainsi supprimés.

Le législateur précise qu'une meilleure participation du citoyen est donc garantie dans le cadre des enquêtes publiques.

21. L'on ne peut pas prétendre qu'une meilleure participation du citoyen soit garantie alors même que l'on souhaite mettre en place une procédure 100% électronique dans le cadre des enquêtes publiques.

La digitalisation vise certes à simplifier les procédures, réduire les délais de traitement des dossiers, accéder aux informations et réduire les coûts administratifs.

Cependant, cette transformation numérique entraîne le risque de la non-participation d'une partie de la population aux enquêtes publiques, à savoir les personnes qui n'ont pas accès à l'infrastructure nécessaire ainsi que les personnes âgées qui ne savent pas encore forcément la manipuler aisément.

Cela aura donc pour effet de renforcer la fracture numérique et d'aggraver davantage la situation des personnes défavorisées qui n'auront pas accès à leurs droits.

22. La CSL renvoie en outre à son avis 40/2010 du 30 juin 2010 relatif à l'avant-projet de loi portant a) simplification et accélération de la procédure d'autorisation des établissements classés et b) modifiant la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, où elle a affirmé que :

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

23. Finalement, contrairement à ce que prétend le projet de loi, la législation dite Seveso n'est pas ancrée dans la future loi.

En effet, la directive Seveso impose aux États membres de l'Union Européenne d'identifier les sites industriels à risque pour y maintenir un haut niveau de prévention. Les sites dits « Seveso » produisent ou stockent des substances pouvant être dangereuses pour l'homme et l'environnement.

La directive européenne 2012/18 du 4 juillet 2012 prévoit notamment :

- la réalisation d'études de danger par les industriels pour identifier tous les scénarios possibles d'accident, évaluer leurs conséquences et mettre en place des moyens de prévention
- la mise en place, pour les établissements, d'une politique de prévention des accidents majeurs et de plans d'urgence interne et externe ;
- la coopération entre exploitants pour limiter les effets domino ;
- la maîtrise de l'urbanisation autour des sites ;
- l'information des riverains ;
- la mise en place d'une autorité compétente pour l'inspection des sites à risques.

24. Au Luxembourg, il existe à l'heure actuelle 16 sites « Seveso » sur l'ensemble du territoire. Les activités principales de ces sites sont le stockage de produits pétroliers (7/16 établissements) et le stockage de gaz (3/16 établissements). Les autres établissements relèvent de divers secteurs de l'industrie chimique.

25. La CSL rappelle qu'il faut améliorer les mesures de précautions en matière de politique d'aménagement du territoire en vue d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation autour de ces installations à risques.

26. Les sanctions doivent être à la hauteur des risques engendrés pour les salariés qui sont exposés à des substances dangereuses durant leur travail.

27. Au regard des remarques formulées, la CSL rejette le projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 16 novembre 2023

Pour la Chambre des salariés,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann'.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back'.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.