

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Conseil supérieur pour la Prévention et la Protection au travail

Avis n° 17 du 16 octobre 1998 relatif à un projet d'arrêté royal et un projet d'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

I. PROPOSITION ET MOTIVATION

Par lettre du 26 septembre 1997, Madame la ministre a envoyé au Président du Conseil supérieur un projet d'arrêté royal concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, en demandant de recueillir l'avis du Conseil supérieur en la matière.

La directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses impose aux Etats membres d'adapter leur législation aux dispositions de la directive pour le 3 février 1999 au plus tard.

La directive 96/82/CE précitée abroge dans un même délai la directive 82/501 du 24 juin 1982 du Conseil des Communautés européennes concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles

La Convention sur les effets trans-frontières des accidents industriels, faite à Helsinki le 17 mars 1992 et la Convention n° 174 concernant la prévention des accidents industriels majeurs, adoptée à Genève le 22 juin 1993 par la Conférence internationale du Travail lors de sa quatre-vingtième session, approuvée par la loi du 6 septembre 1996, traitent de la même matière.

La directive 82/501 précitée et ses modifications ont été transposées au niveau fédéral par la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (Moniteur belge du 10 mars 1987) (loi-Seveso), modifiée par la loi-programme du 22 décembre 1989 (Moniteur belge du 30 décembre 1989) et par les lois du 29 décembre 1990 (Moniteur belge du 9 janvier 1991), du 26 juin 1992 (Moniteur belge du 30 juin 1992) et du 6 août 1993 (Moniteur belge du 9 août 1993) et l'arrêté royal du 1er février 1985 insérant dans le titre III du Règlement général pour la protection du travail un chapitre VI - Mesures particulières en rapport avec certaines activités industrielles (Moniteur belge du 26 mars 1985)¹, modifié par l'arrêté royal du 7 février 1990 (Moniteur belge du 7 mars 1990)².

¹ Voir également l'avis n° 322 du 27 juin 1984 relatif à un projet d'arrêté royal insérant un chapitre VI dans le titre III du Règlement général pour la protection du travail, concernant des mesures particulières en rapport avec certaines activités industrielles. (directive Seveso) (SHE-P349-1354)

² Voir également l'avis n° 363 du 20 décembre 1988 relatif à un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 1^{er} février 1985 insérant dans le titre III du Règlement général pour la protection du travail un chapitre VI - Mesures particulières en rapport avec certaines activités industrielles. (SHE-P398-1499) et l'avis n° 372 du 30 juin 1989 relatif à un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 1^{er} février 1985 insérant dans le titre III du Règlement général pour la protection du travail un chapitre VI - Mesures particulières en rapport avec certaines activités industrielles. (SHE-P408-1527).

La directive 82/501 précitée a également été transposée au niveau régional.

Selon l'article 92bis, §3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 relative à la réforme des institutions, l'Etat fédéral et les Régions sont tenus à conclure un accord de coopération pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles de la Communauté européenne en matière de risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

Dans l'attente d'initiatives éventuelles à ce sujet, le département de l'Emploi et du Travail a établi un projet d'arrêté royal concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, qui vise à transposer la directive 98/82/CE précitée du 9 décembre 1996 pour les matières qui sont du ressort du Ministre de l'Emploi et du Travail.

Le projet d'arrêté royal traite entre autres du contenu de la notification du rapport de sécurité et du plan d'urgence interne, de la politique de prévention en cas d'accidents majeurs et des informations à fournir par l'employeur après un accident majeur.

Les mesures particulières seraient reprises dans le chapitre sur la politique de prévention du Code sur le bien-être au travail, qui traite des principes généraux à respecter.

Le projet d'arrêté royal a été soumis au Bureau exécutif le 20 octobre 1997. (PPT-D12-BE40).

Le Bureau exécutif a chargé un groupe de travail de l'examen du projet d'arrêté royal.

Le groupe de travail a consacré deux réunions à l'examen du projet d'arrêté royal.

Le rapport final du groupe de travail a été soumis au Bureau exécutif le 30 juin 1998. (PPT-D12-BE63).

Comme entre temps une initiative fut prise pour arriver à un Accord de coopération le Bureau exécutif décida de réserver provisoirement la décision au sujet du projet d'arrêté royal.

Par lettre du 23 juillet 1998 Madame la Ministre a envoyé au Président du Conseil supérieur un projet d'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, en demandant de recueillir l'avis du Conseil supérieur en la matière.

Le projet d'Accord de coopération est le résultat de discussions approfondies entre tous les responsables concernés par cette problématique.

Lors de l'élaboration de l'Accord de coopération, les principes suivants furent d'application.

1. Etant donné que les Conventions d'Helsinki et de Genève traitent de la même matière que la directive 96/82/CE, l'Accord de coopération vise une application harmonisée des trois textes et donc pas seulement de la directive, même si la loi spéciale n'impose la conclusion d'un accord de coopération que pour la seule directive.
2. Les politiques fédérale et régionale doivent viser un degré d'harmonisation maximal afin que, d'une part, elles puissent assurer une application coordonnée optimale de la directive

et des Conventions et d'autre part, éviter que les exploitants d'entreprises dites de type Seveso soient confrontés à plusieurs réglementations qui se contredisent ou se chevauchent. Un tel degré d'harmonisation ne peut être obtenu qu'au moyen d'un accord de coopération qui a force de loi et est d'application immédiate, suivant l'exemple de l'accord de coopération interrégional en matière de déchets d'emballage.

3. Afin de garantir une transposition aussi correcte que possible de la directive, le projet reprend, dans une large mesure, le texte de la directive qui a été pris comme base. Le texte a été complété le cas échéant par des données des Conventions et par des dispositions qui doivent servir à son application effective.
4. Certaines parties de la directive sont bien délimitées et concernent clairement un niveau de compétence déterminé (par exemple le plan d'urgence externe), tandis que d'autres parties, fût-ce sous une approche différente (par exemple la prévention en matière de sécurité du travail, la prévention en matière de protection de l'environnement et de la sécurité externe) relèvent simultanément des compétences fédérale et régionale (compétences partagées). Dans ce dernier cas, plutôt que d'appliquer une répartition quelque peu artificielle des compétences et de charger chaque autorité séparément d'une facette particulière d'une matière essentiellement cohérente, on a préféré opter pour une coopération intensive entre autorités concernées en vue d'un rendement optimal du savoir-faire de chacun. Même dans les cas où une délimitation théorique des sphères de compétence était envisageable, un exercice conjoint des compétences a été préféré autant que possible à une application séparée de compétences (cf. coopération entre les services compétents et les autres partenaires lors de l'évaluation des notifications et des rapports de sécurité).
5. L'on a toujours recherché la structure de coopération la plus simple possible qui:
 - ne confronte les exploitants qu'avec une seule instance par fonction;
 - corresponde le mieux à la pratique existante (par exemple en matière de plans d'urgence);
 - soit suffisamment flexible pour permettre les modifications des structures administratives et de personnel sans devoir modifier l'accord;
 - tienne compte des différences dans les législations environnementales entre les Régions.
6. En principe, l'Accord de coopération remplacera l'ensemble de la législation fédérale et régionale pour le domaines concerné. Il faut cependant signaler les exceptions suivantes:
 - les redevances pour les établissements de type Seveso restent régies par la loi Seveso existante (qui a été abrogée en grande partie) étant donné que la fiscalité est une matière réservée au législateur qui ne peut être réglée par un accord de coopération;
 - les Régions conservent la possibilité, dans le cadre de leurs systèmes d'autorisation, d'imposer un rapport de sécurité ou une étude de sécurité s'inscrivant spécifiquement dans le contexte de la délivrance d'autorisations qui pourra être complété, dans un stade ultérieur (avant le début de l'exploitation) pour en faire le rapport de sécurité définitif; il est préférable qu'à ce stade, il y ait déjà concertation transfrontalière conformément à la directive et à la Convention d'Helsinki pour les installations susceptibles d'avoir un impact pouvant être transfrontalier.

Le projet d'Accord de coopération a été soumis au Bureau exécutif du Conseil supérieur le 15 septembre 1998 (PPT-D12-BE74).

Le Bureau exécutif a décidé de confier l'examen du projet d'Accord de coopération à un groupe de travail (date de réunion: le 5 octobre 1998) et de soumettre par la suite le projet d'Accord de coopération avec le rapport du groupe de travail ainsi que le projet d'arrêté royal avec le rapport final du groupe de travail à l'avis du Conseil supérieur lors de la réunion du 16 octobre 1998 (PPT-D12-43 et 43bis).

II. AVIS EMIS PAR LE CONSEIL SUPERIEUR LORS DE LA REUNION DU 16 OCTOBRE 1998.

Remarques du représentant de l'Administration de la Qualité et de la Sécurité du Ministère des Affaires économiques:

Au cas où on opèrerait pour exécuter le projet d'arrêté royal concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, le représentant de l'Administration de la Qualité et de la Sécurité du Ministère des Affaires économiques a les remarques suivantes sur ce projet:

- l'arrêté et les annexes devraient être signés conjointement par le Ministre de l'Economie et la Ministre de l'Emploi et du Travail;
- à l'article 2, 10°, les mots "l'Administration de la sécurité du travail." devraient être remplacés par les mots "l'Administration de la sécurité du travail ou l'Administration de la Qualité et de la Sécurité, selon le cas.";
- l'article 10 devrait être remplacé par le texte suivant:
"Art.- 10.- Sont chargés de la surveillance des dispositions du présent arrêté:
1° les ingénieurs et les ingénieurs industriels de l'Administration de la sécurité du travail;
2° les ingénieurs des mines, les ingénieurs et les ingénieurs industriels de la division Sécurité de l'Administration de la Qualité et de la Sécurité."

Avis des représentants des organisations des employeurs et des travailleurs

Les représentants des organisations des employeurs et des travailleurs sont d'accord sur le principe d'arriver de préférence à un Accord de coopération pour la transposition de la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 en droit interne.

Ils marquent leur accord sur le rapport final du groupe de travail, chargé de l'examen du projet d'Accord de coopération, moyennant de supprimer la proposition du groupe de travail de compléter l'article 30, point 2° par la phrase: "Ce recours n'a pas d'effet suspensif."^{3 4}

Les représentants de la FGTB se réfèrent aussi à l'avis unanime n° 1090 que le Conseil national du Travail a émis le 1er mars 1994 sur la Convention n° 174 de O.I.T.

³ voir également la remarque des représentants des employeurs au sujet du rapport du groupe de travail (annexe 1)

⁴ les différentes organisations des employeurs ont de leur côté pris une position commune au sujet du projet d'Accord de coopération (annexe 2)

Ils font remarquer que ni dans le projet d'arrêté royal ni dans le projet d'Accord de coopération des dispositions n'ont été prises concernant la coordination entre les différentes entreprises et les comités concernés par la problématique de l'effet domino.

Il pourrait être renvoyé aux dispositions de l'article 38 de la loi sur le bien-être au travail. (possibilité de créer des comité communs).

Au cas où on opterait pour exécuter le projet d'arrêté royal ils ont encore quelques remarques supplémentaires:

- lors de la transposition de la directive, l'accent n'a pas suffisamment été mis sur la participation du comité et des travailleurs à la politique de prévention d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses; ils demandent dès lors à ce que les travailleurs y soient associés.
- le lien entre le projet d'arrêté royal et l'arrêté royal relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail manque (éléments relatifs aux risques d'accidents majeurs à insérer dans le plan global de prévention quinquennal).

DECISION

Envoyer le projet d'arrêté royal et le projet d'Accord de coopération avec le dossier et l'avis du Conseil supérieur à Madame la ministre.