

Eric TOUTAIN
DEA de droit de l'environnement
Université de PARIS I et PARIS II
Année 1999-2000

**INSTALLATIONS CLASSEES
ET
PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS**

Mémoire sous la direction de Monsieur le Professeur Yves JEGOUZO

INTRODUCTION

Samedi 13 mai 2000 : l'explosion d'un entrepôt de feux d'artifice, à Enschede (Pays-Bas) dévaste un quartier entier de la ville, tuant près de 20 personnes et en blessant 600 autres. " Personne ne semblait au courant de l'existence du dépôt [de la société SE Fireworks]. Les riverains et une bonne partie du conseil municipal croyaient qu'il s'agissait de vieux papiers "¹.

L'actualité ne semble jamais tarir d'exemples d'accidents, provoqués par l'activité humaine, et ayant eu des conséquences de grande ampleur pour l'homme et l'environnement. En réalité, il est un paradoxe constant selon lequel le progrès scientifique, permettant d'un côté le développement de la société, peut, de l'autre lui causer préjudice, lorsque l'homme perd le contrôle de ses créations.

Les polémiques soulevées autour de l'accident de Tchernobyl, dont on vient de " fêter " le quatorzième anniversaire, ou du récent naufrage du pétrolier Erika en décembre 1999 montrent bien qu'est désormais révolue l'époque où les catastrophes " artificielles " ou " technologiques " étaient considérées comme le mal nécessaire au bonheur des sociétés industrialisées.

Certaines activités sont connues comme pouvant présenter, du fait des substances dangereuses employées ou des procédés de fabrication, des risques que la science est tout à fait à même de déterminer, à la différence de ses dernières avancées, telles que le génie génétique.

Face à ces risques, qualifiés de " technologiques " par opposition aux risques naturels, l'action de l'homme peut emprunter deux voies opposées. D'une part, il peut choisir de neutraliser définitivement le risque en annihilant la source de celui-ci. Envisagée de manière globale, et certes peu réaliste, par certains mouvements écologistes des années 60, à travers la théorie de la " croissance zéro ", cette méthode consiste à cesser l'activité dangereuse pour l'homme et l'environnement. Il s'agit de " l'option zéro pour motif de sécurité en matière de projets industriels "², qui peut trouver illustration dans la décision du Chancelier G.Schröder, le 15 juin 2000, de faire sortir l'Allemagne du programme nucléaire civil d'ici 2021. Mais une telle solution ne semble applicable que pour certains risques clairement identifiés, et non l'ensemble des risques technologiques.

Aussi, et d'autre part, la société doit-elle supporter ces risques, ce qui ne l'oblige en rien à se confiner dans l'inaction. Certes, la reconnaissance du droit à réparation des dommages subis par les tiers du fait d'une activité dangereuse est reconnu depuis longtemps³. Mais cette solution, indispensable lorsque

¹ Le Monde, jeudi 18 mai 2000, " Incompréhension et inquiétude au Pays-Bas après le drame d'Enschede ", A. Franco, p.36.

² S. Charbonneau, " L'acceptabilité du risque d'accident majeur ", RJE 3-1989, p.269.

³ Voir notamment CE, 28 mars 1919, Reynault-Desroziers, Rec.p.329, reproduit aux Grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 11^{ème} éd., 1996, p.201 (explosion du Fort de la Double-Couronne, à St-Denis, le 4 mars 1916, entraînant la responsabilité sans faute de la puissance publique pour les dommages causés aux tiers).

l'accident a eu lieu, ne doit pas faire oublier que le meilleur moyen contre le risque technologique est de prévenir l'éventualité de sa survenance.

Cependant, cet objectif de prévention devra être appliqué de façon modulée, différenciée, selon l'activité source de risques. Le principe de prévention¹ devra en effet inspirer les réglementations d'activités aussi variées que les installations industrielles à risque (raffineries, stockage de gaz, usines chimiques....), le transport de substances dangereuses (par route, par rail, maritime, fluvial ou encore par canalisations) et les installations nucléaires.

La loi n°76-663 du 19 juillet 1976, relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, est applicable à la plupart des activités présentant un risque technologique, à l'exception du transport de substances dangereuses² et des installations nucléaires de base³, puisque entre dans son champ d'application toute installation présentant des dangers ou inconvénients pour les intérêts protégés par son article 1^{er}, en particulier la santé et la sécurité publiques, ainsi que l'environnement. Ces installations, inscrites dans une nomenclature, vont être soumises à autorisation ou à simple déclaration, selon la gravité des risques qu'elles présentent pour les intérêts protégés.

Au niveau communautaire, l'accident chimique de Seveso (Italie) en 1976 a présidé, sur le fondement d'une nécessaire harmonisation des législations applicables aux activités industrielles⁴, à l'adoption de la directive n°82-501 du 24 juin 1982 concernant les risques d'accident majeurs de certaines activités industrielles, par suite abrogée par une nouvelle directive n°96-82 du 9 décembre 1996, dite Seveso II. Le champ d'application⁵ des textes communautaires est plus restrictif que celui de la loi du 19 juillet 1976, puisque, d'une part, il exclut les mines, carrières et installations de stockage de déchets, et, d'autre part, il n'inclut que les installations utilisant ou stockant des substances dangereuses au dessus d'un certain seuil fixé en annexes. Ce double niveau d'intervention en matière de prévention des risques technologiques majeurs appelle deux remarques.

Tout d'abord, il aboutit à distinguer trois types d'installations classées en France : en plus des installations soumises à simple déclaration, celles dont l'ouverture nécessite une autorisation seront ou non soumises aux dispositions communautaires, selon qu'elles entrent ou non dans le champ d'application de la directive. Cela conduit donc à pouvoir identifier la part des installations classées autorisées qui seront dites " dangereuses " ou " à risque ".

Au surplus, la directive Seveso a pour la première fois défini la notion d' " accident majeur ". Il s'agit " d'un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure, résultant

¹ Principe général du droit de l'environnement, article L200-1 du C.Rural ; voir C.Environnement, Dalloz, 1998.

² Le transport n'étant pas effectué par une " installation ", mais par des véhicules et canalisations, réglementé par ailleurs.

³ Régies notamment par le décret n°63-1228 du 11 décembre 1963.

⁴ Ancien article 100 du Traité de Rome.

⁵ Article 2 de la directive Seveso I et article 4 de la directive Seveso II.

de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation d'un établissement, (...) entraînant pour la santé humaine, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou pour l'environnement, un danger grave, immédiat ou différé, et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses”¹. Le risque technologique majeur est donc la probabilité d'occurrence d'un tel événement, et sa définition est reprise de façon similaire en droit français².

Au delà de cette définition de l'accident majeur, le droit communautaire crée de nombreuses obligations à la charge de l'autorité publique et de l'exploitant de l'installation dangereuse, qui devront être transposées en droit national pour recevoir application. Or, cette transposition a dû être réalisée à travers plusieurs législations autonomes, selon la matière concernée par chaque disposition communautaire.

Devant cet édifice normatif complexe, formé de plusieurs législations nationales, devant elles-mêmes respecter des règles communautaires évolutives, le droit applicable peut paraître obscur et mouvant, voire parfois incohérent.

Aussi, les instruments de prévention des risques technologiques majeurs générés par les installations classées doivent-ils être présentés dans une analyse synthétique, regroupant ceux-ci en fonction des réglementations qui les instituent. Cette analyse, dressée sous forme de bilan, et mise en relief par les derniers développements du droit communautaire, est susceptible de présenter un intérêt d'autant plus important que la France n'a pas encore totalement achevé la transposition de la directive Seveso II³.

Dans cette perspective, il est possible de dresser un double constat. Depuis son entrée en vigueur, la loi du 19 juillet 1976 et ses textes d'application ont été perfectionnés, afin de répondre plus efficacement à l'impératif de prévention des risques technologiques (Partie I).

En plus de cette réglementation de base, les installations classées sont soumises à deux autres législations complémentaires. Il s'agit du droit de l'urbanisme, lequel a été modifié pour être en mesure d'appréhender au mieux les dangers suscités par les installations dangereuses, et de la réglementation spécifique à la prévention des risques naturels et technologiques, issue de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 et de ses textes d'application (Partie II).

¹ Article 3 de la directive Seveso II, reprenant l'article 1^{er} de la directive Seveso I.

² Dans la rédaction de l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976 et l'article 24-1 du décret du 21 septembre 1977 modifiés. Le droit français ne reprend évidemment pas explicitement la condition des “ substances dangereuses ”, celle-ci étant seulement nécessaire à l'application de la directive.

³ Transposition devant pourtant être effectuée le 3 février 1999 (A.24 de la directive).

PARTIE I : L'ADAPTATION DE LA LEGISLATION RELATIVE AUX INSTALLATIONS CLASSEES A L'IMPERATIF DE PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS.

Il est quasiment un lieu commun que de rappeler que la législation actuelle des installations classées trouve son fondement historique dans un décret du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes et dangereux, plus tard remplacé par une loi du 19 décembre 1917.

Cependant, les notions de risque technologique ou d'accident majeur n'existaient pas explicitement à l'époque. Ces anciens textes visaient essentiellement à prévenir les troubles de voisinage et les risques pour la salubrité publique que faisaient peser les activités qu'ils encadraient sur les propriétaires riverains. Il s'agissait par exemple d'éloigner les tanneries ou les abattoirs des zones urbanisées, ou encore de réglementer les dépôts de bois ou de chiffons afin que leur localisation ne facilite pas la propagation des incendies à des zones habitées.

Aussi retrouve-t-on cette dynamique générale dans la loi du 19 juillet 1976, qui vise à prévenir l'ensemble des dangers ou inconvénients que l'installation fait peser sur les intérêts protégés par ce texte.

Dans cette optique, le pétitionnaire devra-t-il par exemple fournir une étude d'impact lors de sa demande d'autorisation, afin que l'administration puisse évaluer les effets du projet d'installation classée sur l'environnement, puis décider si l'autorisation d'exploitation pourra être délivrée, notamment au regard des mesures que prendra l'exploitant pour prévenir ou compenser les atteintes à l'environnement. Ou encore, l'installation autorisée sera-t-elle soumise à l'obligation de respecter certaines valeurs limites d'émission de gaz dans l'atmosphère, de plomb dans l'eau...

Cependant, l'ensemble de cette réglementation " générale " ne vise pas principalement notre sujet. Les installations, pour être classées, sont certes considérées comme présentant des risques pour l'homme ou l'environnement. Mais ces risques peuvent être extrêmement diversifiés : odeur résultant des épandages d'une exploitation agricole, bruit ou vibration d'une machine.

Le risque technologique majeur est plus restreint. " L'idée est qu'on a affaire à un très gros risque, une catastrophe " ¹, généré seulement par un petit nombre d'installations classées dangereuses. " Les enjeux tiennent ici dans la sauvegarde de vies humaines et la protection des milieux contre des dégradations soudaines et importantes " ², tels que les tristement célèbres catastrophes de Feyzin, Mexico ou Bhopal ³.

¹ M.Prieur, " le nouveau dispositif de prévention et de lutte contre les risques majeurs ", RFDA, nov-déc.1987, p.926.

² M.Baucumont et P.Gousset, Traité de droit des installations classées, Lavoisier, 1994.

³ L'explosion d'une sphère de propane, en 1966 dans cette commune proche de Lyon, fit 18 morts. Dans une ampleur encore supérieure, l'incendie d'un dépôt de gaz combustible liquéfié à Mexico, en 1984, fit 500 morts. Enfin, 2800 personnes périrent suite aux émanations d'isocyanate de méthyle provenant de l'usine de Bhopal en 1984.

En même temps que l'opinion publique prend la mesure des risques que l'industrialisation fait réellement peser sur la société, émerge la lancinante question des moyens juridiques dont elle dispose afin de lutter contre de telles catastrophes. Mais la réponse n'est pas simple, notamment en raison du fait que la loi du 19 juillet 1976, dans sa rédaction originelle, ne faisait pas montre d'une vigilance particulière à l'égard de celles des installations qui, régies par ses dispositions, suscitent un risque technologique.

Bien entendu, la pratique pouvait déjà pallier à cette omission, à travers l'examen attentif du dossier de demande d'autorisation, ou l'imposition de prescriptions de fonctionnement appropriées. Cependant cette pratique des mécanismes classiques de la loi de 1976 laissait subsister nombre de difficultés.

Face à la nature et à l'importance des risques en cause, le droit devait être doté de moyens particulièrement efficaces, et la loi de 1976 fut ainsi progressivement adaptée, perfectionnée, tantôt à l'initiative du législateur national, tantôt sous l'impulsion du droit communautaire.

A ce titre, le panel d'outils spécifiquement adaptés à la prévention des risques technologiques doit être présenté, dans un souci de clarté, en fonction des principaux acteurs de la législation des installations classées, à savoir l'exploitant (section 1) et l'administration (section 2).

Section 1 : Les obligations de l'exploitant.

Une installation classée dangereuse est avant tout une installation classée. Cette tautologie signifie en fait que l'appréhension des risques technologiques va s'effectuer tout au long de la procédure d'autorisation prévue par la loi de 1976, de la constitution du dossier de demande d'autorisation (§1), à l'exploitation de l'installation (§2).

§1. Les obligations préalables à l'exploitation.

Un dossier de demande d'autorisation a, entre autres, pour vocation de permettre à l'administration de prendre connaissance du projet du pétitionnaire, afin d'être à même de décider de l'avenir de celui-ci.

En matière d'installation dangereuse, il est fondamental que l'administration, comme l'exploitant lui-même, ait pleinement conscience des risques créés.

Aussi ce dernier devra présenter une étude de dangers (I). Dans l'hypothèse où l'installation est autorisée, le risque naît dès le début de l'exploitation ; aussi, le pétitionnaire devra préalablement élaborer un plan d'opération interne (II).

I.)L'Etude des dangers

Les fondements de cet instrument fondamental de prévention semblent complexes, dans la mesure où cette étude de dangers, qui trouve son origine dans la législation des installations classées, a par la suite servi de réceptacle à la transposition de certaines obligations communautaires issues des

directives Seveso I et II (A). Pour faire face à l'hétérogénéisation progressive des formes de ce document, le droit français a prévu diverses modalités de l'étude de dangers, en fonction de la dangerosité de l'installation, et semble susceptible, à ce titre, de connaître une évolution dans un avenir proche (B). Ce faisant, la portée de ce document montre bien qu'il est l'une des pièces maîtresse du dispositif français des risques technologiques majeurs (C).

A.Fondements de l'étude des dangers

1°. Le droit français

L'étude des dangers est originellement prévue par l'article 3-5° du décret n°77-1133 du 21 septembre 1977, pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976. Elle constitue l'un des éléments du dossier que le pétitionnaire doit inclure dans sa demande d'autorisation.

A ce titre, le 1^{er} alinéa de l'article 3-5° prévoit que l'étude des dangers :

“ d'une part, expose les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident, en présentant une description des accidents susceptibles d'intervenir, que leur cause soit d'origine interne ou externe, et en décrivant la nature et l'extension des conséquences que peut avoir un accident éventuel, d'autre part, justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets d'un accident (...) ”

Les expériences d'accident ayant souvent révélé, par le passé, que la catastrophe aurait pu être évitée ou ses effets grandement réduits si l'on avait tenté de réduire les risques “ à la source ”, c'est à dire par une appréhension adéquate du projet d'installation dès la phase de conception et d'autorisation administrative, le rôle primordial de l'étude des dangers est donc de constituer une aide à la décision.

“ Pour l'administration, l'étude des dangers est un instrument qui doit lui permettre de mieux évaluer les dimensions nouvelles du bien commun de la collectivité dont elle a la garde ”.¹ Dans cette optique, l'étude des dangers permettra au préfet de confronter la présentation ainsi faite des risques technologiques majeurs avec les intérêts protégés par la loi du 19 juillet 1976², notamment la santé et la sécurité publique. Grâce à cette approche, du type bilan coût/avantage, l'autorité publique pourra refuser la demande d'autorisation, ou assortir l'arrêté d'autorisation de prescriptions de nature à prévenir les dangers ou inconvénients suscités par l'installation (voir sous-paragraphes C., 1°). “ Pour les industriels, l'étude des dangers doit permettre d'envisager des situations critiques complètement ignorées ou mises au compte de la fatalité induite par le développement industriel [et] de minimiser les enjeux économiques résultant d'un accident majeur ”³, dans la mesure où, en cas de survenance de la catastrophe, l'exploitant aura à faire face non seulement aux dépenses consécutives pour son installation, largement couvertes par le jeu des assurances, et au manque à gagner en cas d'arrêt de

¹ Simon Charbonneau, “ L'étude des dangers en matière d'installations classées ”, R.A., n°237, 1987, p 255s.

² Article 1^{er} : “ Sont soumis [es] aux dispositions de la présente loi les (...) installations (...) qui présentent des dangers ou inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments (...) ”

³ cf. note 1.

l'exploitation, mais surtout à l'indemnisation des dommages des tiers victimes, que les éventuelles garanties financières¹ ne prennent pas en charge. Enfin, et bien qu'il semble avant tout que l'étude des dangers trouve essentiellement son fondement conceptuel dans la volonté de prévenir le risque grâce à une connaissance approfondie de celui-ci, pour chaque installation soumise à autorisation, permettant d'imposer des prescriptions optimisées au cas par cas, certains auteurs ont pu mettre en lumière une finalité plus implicite de l'étude des dangers ; celle-ci répondrait alors à l'objectif d'acceptabilité du risque par les populations concernées, dans la mesure où cette étude serait " présentée à la population lors de l'enquête publique " ².

Si le droit communautaire en la matière s'est largement inspiré du droit français de l'étude des dangers, tout le moins en ce qui concerne les objectifs poursuivis, il a, en réalité, créé une panoplie complexe de documents approchants qu'il est utile de décrire succinctement.

2°. Le droit communautaire

Le contenu de l'étude de dangers³ a évolué au fur et à mesure des interventions communautaires en la matière, partant d'obligations assez générales, que le droit français devançait déjà avec le décret de 1977 précité, pour se resserrer de façon beaucoup plus contraignante, au point qu'une adaptation de la réglementation nationale soit nécessaire.

a). La directive Seveso I du 24 juin 1982

Au regard des fondements théoriques de l'étude de dangers prévue par la réglementation des installations classées, ceux de l'intervention communautaire en matière de prévention des " risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles " ⁴ sont sensiblement identiques, à la lecture de l'exposé des motifs de la directive de 1982 :

" Considérant les objectifs et les principes de politique de l'environnement dans la Communauté (...), et notamment le principe suivant lequel la meilleure politique consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions et de nuisances ; qu'il convient dès lors de concevoir et d'orienter le progrès technique de façon à répondre au souci de protection de l'environnement " (...);

" Considérant que la protection de la population et de l'environnement (...) exigent qu'une attention particulière soit accordée à certaines activités industrielles susceptibles de causer des accidents majeurs ; que de tels accidents se sont déjà produits dans la Communauté et qu'ils ont des conséquences graves (...) "

¹ Garanties financières prévues par l'article 4-2 de la loi du 19 juillet 1976 (cf. supra.)

² Simon Charbonneau, précité. Voir aussi du même auteur et sur ces questions, " L'acceptabilité du risque d'accident technique majeur ", RJE 1989 n°3, p. 269, et notamment sa proposition pour la reconnaissance d'un droit au moratoire sur les risques technologiques majeurs inacceptables.

³ Voir sous paragraphe B.

⁴ Intitulé de la directive du Conseil n° 82-501 du 24 juin 1982, dite couramment " directive Seveso "

En ce qui concerne le dispositif de la directive, plusieurs obligations sont rattachables à la notion de dangers. D'une part, et ce pour toutes les installations entrant dans le champ d'application de la directive, les articles 3 et 4 de la directive sont les Etats membres. Cependant, les directives communautaires ne sont pas d'application directe : elles lient les Etats quant aux objectifs à atteindre, mais leur laissent libre choix en ce qui concerne les moyens de transposition de la directive en droit interne. Concernant les articles 3 et 4 de la directive de Seveso I, une fois que les Etats membres auront effectué cette transposition, ils auront rempli : " l'obligation de prendre les mesures nécessaires ". Ces deux articles créent alors l'obligation, pour le fabricant, de respecter les mesures nationales édictées pour la prévention des accidents majeurs. Aussi, par le jeu de la transposition, la directive crée indirectement pour le fabricant deux obligations : déterminer les risques d'accidents majeurs existants et prendre les mesures à prévenir leur survenance.

D'autre part, pour certaines installations seulement, à savoir les plus dangereuses¹, l'article 5 précise largement le contenu obligatoire de la notification à laquelle sont soumises les activités industrielles à haut risque. Les informations que devra contenir cette notification portent tant sur les substances dangereuses et leur utilisation, sur la situation et le fonctionnement de l'installation, que sur les situations éventuelles d'accident majeur. Synthétiquement, il semble bien que la précision et la relative exhaustivité des renseignements demandés soient destinées à permettre une approche scientifique et probabiliste des décideurs, même si la directive n'en fait pas explicitement mention².

Enfin, cette notification doit, aux termes de l'article 5§2 de la directive, " parvenir aux autorités compétentes dans un délai raisonnable avant que ne soit entreprise l'activité industrielle ".

En définitive, cette notification semble pouvoir être présentée comme " l'étude de dangers communautaire " initiale, la directive Seveso harmonisant ses critères standards pour tous les Etats membres la Communauté au niveau de ceux de l'étude de dangers française. Aussi, en 1982, la transposition de la directive Seveso ne parut pas nécessiter de nouvelles mesures nationales d'adaptation. Cette position fut d'ailleurs celle du ministère de l'Environnement, qui, dans une circulaire du 16 août 1982, précise que " les prescriptions européennes sont respectées par la stricte application de la loi du 19 juillet 1976 et du décret du 21 septembre 1977 " ³. Pour la question spécifique des études de dangers, une circulaire du 28 décembre 1983 confirme cette solution⁴. Mais la directive Seveso II a abrogé la directive Seveso à compter du 3 février 1999⁵, et prévoit toute une série de nouvelles contraintes en matière d'étude de dangers.

¹ Il s'agit des activités industrielles dans lesquelles interviennent ou sont connues comme pouvant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses figurant à l'annexe III de la directive, et des activités industrielles dans lesquelles sont stockées une ou plusieurs substances dangereuses, figurant à l'annexe II, 2^{ème} colonne.

² Pour mémoire cette notification devait par exemple indiquer les formes sous lesquelles la substance dangereuse pourrait se présenter en cas d'anomalie, ou bien encore les conditions météorologiques auxquelles est soumise l'installation.

³ Jean-Pierre Boivin, Droit des installations classées, le Moniteur, 1994.

⁴ Circulaire du 28 décembre 1983 relative à l'application de la directive Seveso, Dictionnaire Permanent Environnement et Nuisances, partie " Installations Classées ", p. 4203.

⁵ Article 23§1 de la directive 96-82 du 9 décembre 1996.

b). La directive Seveso II du 9 décembre 1996

Selon les motifs de la nouvelle directive, celle du 24 juin 1982 ne constituait qu' " une première étape " ¹, dont la révision s'avérait nécessaire pour assurer " une mise en œuvre plus efficace " ².

Sur le modèle de la directive de 1982, la directive Seveso II distingue en deux catégories les établissements entrant dans son champ d'application, selon la quantité de substances dangereuses présentes en son sein. La plupart des auteurs distinguent ainsi les installations " très dangereuses " ou " à haut risque " des installations " dangereuses ou à risque " ³. Les obligations des exploitants, une fois les mesures de transposition adoptées, seront fortement renforcées. En effet, si l'article 3-5° du décret du 21 septembre 1977 semblait avoir suffi, en 1982, pour que la France se conforme à ses obligations communautaires, il sera probablement, en l'état actuel du droit, insuffisant pour que soient pleinement remplies celles-ci.

En l'occurrence, trois outils de la directive Seveso II peuvent être mis en corrélation directe avec l'étude de dangers française. Tout d'abord, la notification, créée par la directive de 1982, change de catégorie d'application, dans la mesure où elle ne s'applique désormais qu'aux seuls établissements dangereux.

Il est clair qu'à la lecture de l'article 6, rédigé beaucoup plus succinctement que l'ancien article 5 de la directive de 1982, la notification apparaît devenir l'instrument de " droit commun " de la prévention des risques technologiques majeurs pour le législateur communautaire, au même titre que les " obligations générales de l'exploitant " ⁴. De plus, et toujours pour ces installations dangereuses, la nouvelle directive prévoit l'obligation, pour leur exploitant, de rédiger un document " définissant sa politique de prévention des accidents majeurs " ⁵, dont le contenu est explicité par l'annexe III, sur un mode curieusement conditionnel :

“ La politique de prévention des accidents majeurs devrait être arrêtée par écrit et comprendre les objectifs et les principes d'action généraux fixés par l'exploitant en ce qui concerne la maîtrise des accidents majeurs ”

L'absence quasi-totale de commentaires sur cette disposition extrêmement générale et " extraordinairement ambiguë " ⁶ laisse à penser qu'elle créerait une obligation tellement peu précise qu'elle n'en serait plus contraignante. De façon plus pragmatique, cette rédaction ne permet pas de percevoir clairement quels liens pourront être faits entre ce document et l'étude de dangers du droit français ; il appartiendra alors aux mesures de préciser le contenu et la valeur de cette nouvelle obligation.

¹ Considérant 8)

² Considérant 3)

³ Michel Baucomont, " la directive Seveso II concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquent des substances dangereuses, BDEI 1999 n°&, p.11)

⁴ A savoir : prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs et pouvoir en rapporter la preuve à l'autorité compétente, selon l'article 5 de la directive de 1996, reprenant mot à mot les articles 3 et 4 anciens

⁵ article 7 de la directive du 9 décembre 1996

⁶ Dictionnaire Permanent Environnement et Nuisances, partie " Installations Classées ", point 19, 3°, b).

Enfin, et seulement pour les établissements à haut risque ou “ très dangereux ”, l’exploitant devra fournir un rapport de sécurité. Aux termes de l’article 9 de la directive du 9 décembre 1996, ce rapport de sécurité fait une sorte de synthèse des documents décrits précédemment, en même temps qu’il comporte certains éléments spécifiques. En effet, il doit “ démontrer qu’une politique de prévention des accidents majeurs [est] mise en œuvre ”¹, ce qui concrètement, ne peut être effectué que si l’exploitant a élaboré un tel document, quand bien même celui-ci n’aurait pas fait l’objet d’une transmission séparée à l’autorité compétente. Ce rapport de sécurité doit aussi contenir “ l’inventaire des substances dangereuses présentes dans l’établissement ” ainsi que les éléments de l’annexe II de la directive². A la lecture de celle-ci, force est de constater que cette partie du rapport doit contenir le même inventaire que la notification prévue par l’ancienne directive de 1982, c’est à dire un inventaire très détaillé d’informations relatives aux substances, à l’installation et aux risques d’accidents. Le dernier élément de ce rapport de sécurité est inédit ; il s’agit du “ système de gestion de la sécurité ”, dont le contenu est explicité en annexe III.

A ce stade de l’étude des différents fondements de l’étude de dangers prévue par la législation française des installations classées, il est important de comprendre la dynamique générale de ces instruments de prévention, avant que d’étudier son contenu même.

Prévue initialement par le décret du 21 septembre 1977, l’étude de dangers a inspiré, à partir des années 80, le droit communautaire, au point qu’actuellement, par la nouvelle directive Seveso II, celui-ci soit en passe de devancer le droit français. Et si l’on peut se réjouir des progrès de l’étude de dangers, cette évolution n’ira pas sans modification des textes nationaux, afin de préciser le contenu de ce document.

B. Le contenu de l’étude de dangers

Le droit français des installations classées explicite essentiellement les composantes de l’étude de dangers au travers d’une circulaire du 28 décembre 1983, relative à l’application de la directive Seveso (1°). A plusieurs reprises, la France a été condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes, sur la base de recours en manquement de la Commission, pour avoir transposé des directives au moyen de circulaires, qui n’ont en principe qu’une valeur interprétative, et non réglementaire³. Si le décret du 21 septembre 1977 avait pu sembler suffisant à transcrire les obligations issues de la directive Seveso I dans le droit national, la confrontation des dispositions actuelles avec la nouvelle directive du 9 décembre 1996 va nécessiter l’adoption d’une nouvelle réglementation, encore au stade de l’élaboration (2°).

¹ Article 9, §1, a). de la directive

² Article 9, §2

³ CJCE, aff. C13/90, C14/90, C64/90, 1^{er} octobre 1991, Commission des Communautés eur.c.Rép.Fra. (JOCE C278 du 25 octobre 1991)

1°. Le contenu des études de dangers traditionnelles

Il est de principe constamment rappelé par les textes régissant la matière que le contenu, l'étendue de l'étude de dangers doit être proportionnée avec l'importance des dangers que présente chaque projet¹. Ce principe a pour corollaire l'existence de deux catégories principales d'études : l'étude de danger qui peut être qualifiée de " standard ", et l'étude de sûreté, plus poussée.

a). L'étude de danger standard

Comme il l'a été dit plus haut, ce document est nécessaire pour toute demande d'autorisation d'une installation classée nouvelle. Il se compose de deux grandes séries d'informations. D'une part, il doit comporter un certain nombre d'analyses tenant au risque lui-même : c'est notamment l'exposé précis des accidents possibles, que leur origine soit interne à l'installation ou externe (à ce titre, la circulaire de 1983 cite des causes aussi variées que les séismes, les chutes d'avions, les actes de malveillance...)², et la description consécutive des dangers, pour l'environnement et la population, causés par la réalisation de tels risques. L'exploitant pourra par exemple utiliser des schémas de risque, tels que des " arbre de causes " ou " des arbres de défaillance " ³, ou encore faire état de comparaison entre son projet d'installation et d'autres installations utilisant les meilleures techniques disponibles.

D'autre part, l'étude de dangers devra exploiter plusieurs éléments indispensables de prévention des risques. Il s'agit non seulement des " mesures propres à réduire la probabilité et les effets d'un accident " ⁴, mais aussi des grandes lignes du plan d'opération interne (ou POI cf. supra) de l'installation qui, synthétiquement, recense et organise l'ensemble des moyens privés de secours qui interviendront dans l'installation en cas de sinistre.

Enfin, pour les installations figurant " sur la liste prévue à l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976 " ⁵, le pétitionnaire doit faire figurer dans l'étude de dangers de l'installation projetée " les éléments indispensables pour l'élaboration par les autorités publiques d'un plan particulier d'intervention " ⁶.

¹ Article 3-5° in fine du décret du 21 septembre 1977, circulaire du 28 décembre 1983, partie I.

² Sur de telles origines externes et pour le moins éloignées de l'accident, la jurisprudence semble hésitante : l'étude de dangers doit prendre en compte les chutes d'avion (CCA Lyon, 21 janvier 1992, COGEMA, rec.p.497) ou ne le doit pas (CAA Lyon, 17 novembre 1992, Soc.Agrishell, req.n°91LY00362).

³ Pour un exposé plus précis, voir M. Lavérie, JP Pineau, JF Raffoux (INERIS) " aspects méthodologiques des études de dangers ", BDEI, 1977, n°&, p.35

⁴ Article 3-5° du décret du 21 septembre 1977.

⁵ C'est à dire les installations qui peuvent faire l'objet de servitudes d'utilité publique (cf. supra). Il s'agit notamment des installations de type Seveso. La liste prévue par l'article 7-1 de la loi figure en annexe du décret n°89-838 du 14 novembre 1989.

⁶ Article 3-5° al.2 ; les PPI sont les plans d'urgence relatifs à l'organisation des moyens de secours à l'extérieur de l'installation (cf.supra)

b). L'étude de sûreté

“ Cette étude n'est pas mentionnée dans le décret du 21 septembre 1977, ni d'ailleurs dans aucun texte législatif ou réglementaire. Elle trouve son origine dans une pratique du Service de l'environnement industriel, reprise dans la circulaire précitée du 28 décembre 1983 ”¹.

En réalité, elle applique le principe de proportionnalité entre précision des études de dangerosité de l'installation, pour soumettre les installations les plus dangereuses “ à des investigations particulièrement poussées ”².

Cette étude est divisée en deux “ volets ”. D'une part, elle comporte un rapport de sûreté, qui est en fait une étude des dangers très approfondie “ qui fera appel à une évaluation probabiliste des causes d'accidents, dans l'esprit des investigations réalisées pour des systèmes qui nécessitent un haut degré de fiabilité ou de sécurité (industrie nucléaire, systèmes d'armes, chimie...) ”. D'autre part, elle contient aussi l'analyse critique de ce rapport par un organisme extérieur d'expertise, qui sera choisi par le pétitionnaire, en accord avec l'administration. Cependant la question de savoir sur qui, de l'exploitant ou de l'administration, reposait la charge financière relative au paiement du tiers expert n'était pas tranchée dans la circulaire du 28 décembre 1983. Certes, l'article 3-5° al.1 du décret de 1977 prévoyait que le contenu de l'étude de dangers est déterminé “ sous la responsabilité de l'exploitant ”, mais ce texte manquant de précision sur ce point³, le juge a été amené à se prononcer, lors d'une affaire “ Société Elf Antargaz ”, dont les faits sont les suivants. Cette société bénéficiait d'un arrêté d'autorisation du préfet du Bas-Rhin, en date du 2 août 1963, pour l'exploitation d'une installation classée à Herlisheim, laquelle était constituée d'un dépôt d'hydrocarbures et d'un centre de préparation de gaz liquéfié. Le 4 mai 1987, le préfet prend un arrêté complémentaire, afin notamment que désormais, l'étude de dangers soit mise à jour chaque année, et que les frais de l'analyse critique de celle-ci incombent à l'exploitant. Celui-ci forme donc un recours en annulation du nouvel arrêté devant le tribunal administratif de Strasbourg, qui rejette sa demande. La société Elf Antargaz interjette donc appel, mais la Cour administrative d'appel de Nancy confirme le jugement de première instance, par un arrêt du 26 décembre 1991. Le Conseil d'Etat, amené à se prononcer sur le pourvoi formé par la société requérante, dans un arrêt du 26 mars 1997⁴, apporte une solution plus prudente que la Cour d'appel. En effet, s'il ne fait aucun doute que l'arrêté complémentaire pouvait légalement imposer la mise à jour annuelle de l'étude de dangers à l'exploitant⁵, la question de la mise à charge des frais d'expertise de celle-ci est plus complexe. La Haute juridiction reconnaît tout d'abord que :

¹ JP Boivin, précité.

² Circulaire du 28 décembre 1982, partie 2.

³ A l'époque des faits, l'article 3-6°, al.3 ne réglait pas la question de la charge de ces frais, car il a été créé par un décret du 9 juin 1994. Son insertion maladroitement dans le 6° de l'article 3 laisse planer une ambiguïté sur son champ d'application.

⁴ CCA Nancy, 26 décembre 1991, Société Elf Antargaz, Rec., T., p.1063 et CE, 26 mars 1997, Rec.p.111

⁵ sur le fondement de l'A.18 du décret du 21 septembre 1977

“ aucune disposition de la loi du 19 juillet 1976 n’autorisait, à l’époque à laquelle la Cour administrative d’appel s’est prononcée, l’administration à faire effectuer aux frais de la société (...) une analyse critique ”.

Cependant la loi “ Barnier ” du 2 février 1995 a inséré un nouvel article 13-1 dans la loi du 19 juillet 1976, qui met dorénavant explicitement à la charge de l’exploitant de tels frais. Aussi la société Elf Antargaz pourra obtenir le remboursement des frais afférents qu’elle a engagé avant l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Quoiqu’il en soit, et de façon certaine pour “ l’après ” loi “ Barnier ”, ces frais sont donc à la charge de l’exploitant.

Aux vues de la précision des exigences de l’étude de dangers, certes prévues pour la plupart dans une circulaire et non dans un texte réglementaire, il est vraisemblable que les exigences imposées par la directive du 24 juin 1982 étaient d’ores et déjà remplies lors de son entrée en vigueur. Il en va différemment pour la directive Seveso II.

2°. L’évolution prévisible de la réglementation nationale des études de dangers.

a). Les dispositions de la directive du 9 décembre 1996 relatives au rapport de sûreté.

Plutôt qu’une énumération fastidieuse et exhaustive des obligations posées par la directive Seveso II pour le contenu du rapport de sécurité qu’elle crée pour les seuls établissements à haut risque ou “ très dangereux ”, il peut être intéressant de dresser un double constat.

D’un côté, la seule lecture de l’article 9 de la directive permet d’affirmer que celle-ci reprend l’intégralité des éléments que doit contenir l’étude de dangers, telle qu’elle est décrite dans le décret du 21 septembre 1977 et la circulaire du 28 décembre 1983.

De l’autre, et c’est là le principal, la directive surpasse le droit français sur de nombreux points. “ Il suffit de se reporter au texte de l’article 9 et à l’annexe II pour constater que les données et les informations devant figurer dans l’étude sont extrêmement détaillées ”¹. En effet, le rapport doit aussi “ assurer une information suffisante des autorités compétentes pour leur permettre de décider l’implantation de nouvelles activités ou d’aménagements autour d’établissements existants ”². Qui plus est, les annexes II et III fournissent certains détails inédits, dont on peut citer pêle-mêle et pour mémoire quelques exemples : “ description du site et de son environnement comprenant la situation géographique, les données météorologiques, géologiques, hydrographiques et, le cas échéant, son historique ”³ ; “ caractéristiques physiques, chimiques, toxicologiques ” des substances dangereuses⁴ ; “ identification des besoins en matière de formation de ce personnel et organisation de cette formation, participation du personnel et, le cas échéant, des sous-traitants ”⁵...

¹ Dictionnaire Permanent Environnement et Nuisances, partie “ Installations Classées ”, point 19, 4°.

² Article 9, e) de la directive. Certes le droit français n’est pas dépourvu d’instruments pour remplir cet objectif, mais celui-ci n’était pas assigné, dans les textes, à l’étude de dangers.

³ Annexe II, partie II, A.

⁴ Annexe II, partie III, C., 2).

⁵ Annexe III, c), i).

En définitive, la directive Seveso II, et ce conformément à ces objectifs, ne semble rien avoir laissé au hasard pour la délimitation du contenu de son “ rapport de sûreté ”. Il est vrai que le champ d’application de ces dispositions étant limité aux seuls établissements à hauts risques, ne devrait donc être concernée qu’une petite partie des installations classées soumises à autorisation. Cependant la question se pose de déterminer quelle sera la réglementation de transposition adéquate, notamment au regard d’une éventuelle réforme de l’étude de dangers.

b) Les projets de nouvelles réglementations nationales

“ Bien que la fourniture de documents comparables [au dossier de sécurité] soit envisagée par la réglementation des installations classées, les règles existantes auront indéniablement à être complétées (...). Les innovations importantes qui constituent l’avis préalable de l’administration, la révision des informations [tous les 5 ans au maximum] et le pouvoir d’interdiction [cf.supra] ne trouvent pas d’équivalent dans les textes actuels. ”¹

Cette analyse semble être partagée par l’ensemble de la doctrine, ainsi que par le ministère de l’Environnement, qui élabore actuellement plusieurs projets réglementaires dont deux doivent être rapportés.

Mis à part les projets de décret modifiant la nomenclature des installations classées, qui répondent au souci d’adaptation permanente, à laquelle est soumise la directive communautaire, il faut citer un projet de décret modifiant le décret du 21 septembre 1977². “ Le projet comporte une disposition permettant au ministre chargé des installations classées de préciser, par arrêté pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, le contenu de l’étude de dangers pour les installations entrant dans le champ d’application de la directive. Cet arrêté précisera d’une part, le contenu des obligations de la directive, notamment les dispositions relatives à la mise en œuvre d’un système de gestion de la sécurité, d’autre part, les catégories d’installations concernées. Par ailleurs, l’étude de dangers des installations figurant sur la liste prévue à l’article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976 sera réexaminée, et si nécessaire mise à jour, au moins tous les 5 ans ”.

Ces modifications du décret de 1977 ont été très récemment réalisées par le décret n°2000-258 du 20 mars 2000³, insérant deux nouveaux alinéas à son article 3-5°.

Finalement, si l’enjeu d’une évolution du contenu de l’étude de dangers applicable aux installations classées soumises à autorisation semble si important, c’est que les effets attachés à ces documents sont décisifs pour le pétitionnaire.

¹ Michel Baucomont, BDEI 1999 n°1, précité. Pour ce qui concerne la révision des informations, le préfet peut imposer celle-ci sur le fondement des articles 6 al.1 de la loi du 19 juillet 1976 et 18 du décret du 21 septembre 1977. Pour une illustration, voir note...

² voir BDEI, 1999, n°1, p.38 et n°2, p.38

³ JO du 22, .4417, note dans DE n°78, mai 2000, p.3.

C. La portée de l'étude de dangers

Si la portée de ce document est vaste, c'est non seulement parce que l'étude de dangers est une condition de délivrance de l'autorisation au pétitionnaire, mais aussi parce que ce document constitue le " passage obligé " pour l'élaboration d'autres outils de prévention des risques technologiques majeurs.

1°. Une condition de délivrance de l'autorisation.

Dans cette optique, la portée de l'étude de dangers tient à sa nature même. Puisque ce document est l'une des pièces que le pétitionnaire doit nécessairement fournir avec son dossier de demande, au même titre que l'étude d'impact par exemple¹, il va sans dire que l'absence d'étude de dangers ou son insuffisance manifeste devront conduire à ce que l'autorisation soit rejetée².

" Si l'autorisation est quand même délivrée, le juge administratif saisi devra l'annuler pour vice de forme " ³. Pour les installations existantes, le préfet pouvant demander la mise à jour ou la réalisation de l'étude de dangers (pour les installations qui n'y étaient pas soumises antérieurement) par arrêté complémentaire, le non-respect de ces obligations entraînera l'application, le cas échéant, des sanctions administratives et pénales prévues par la législation des installations classées⁴.

Ce qu'il est surtout intéressant de remarquer, lorsque les effets de l'étude de dangers sont étudiés, est le durcissement du droit communautaire en la matière.

La directive Seveso II, instituant un certain nombre d'obligations générales pour l'exploitant, dont l'obligation d'une notification pour les activités industrielles les plus dangereuses, ne prévoyait aucune sanction en cas d'inexécution de ces obligations. Elle laissait en effet le libre choix aux Etats membres pour déterminer les moyens de contraintes qu'ils souhaitaient mettre en œuvre afin de respecter les objectifs du texte communautaire.

En revanche, la directive Seveso II, du 9 décembre 1996, dépasse, sur ce point, de bien loin le concept de " directive d'objectifs ", pour créer une sanction extrêmement sévère : l'article 17 prévoit en effet l'interdiction d'exploitation selon deux modalités. D'une part, " si les mesures prises par l'exploitant pour la prévention et la réduction des accidents majeurs sont nettement insuffisantes " ⁵, l'autorité compétente devra interdire l'exploitation. Ici peut être cité l'exemple d'une installation existante, nouvellement soumise à autorisation (et donc à l'élaboration d'une étude de dangers), et dont les mesures de prévention des risques technologiques seraient éminemment insuffisantes.

¹ Outre l'étude d'impact et l'étude de dangers, le pétitionnaire doit aussi fournir un ensemble de cartes et de plans du site projeté pour l'installation et de ses abords, ainsi qu'une notice relative à l'hygiène et à la sécurité du personnel, selon l'A.3. du décret du 21 septembre 1977.

² Tribunal administratif Strasbourg, 3 juillet 1990, Commune de Jouy-aux-Arches, cité dans l'ouvrage de JP Boivin, précité, p.83 (req.n°87-38)

³ Simon Charbonneau, précité.

⁴ Objet de la circulaire du 8 octobre 1984, complétant la circulaire du 28 décembre 1983 pour les installations existantes.

⁵ A-17 §1 de la directive

D'autre part, " si l'exploitant n'a pas transmis la notification, les rapports ou les autres informations prévues par la présente directive " ¹, alors l'autorité compétente pourra interdire l'exploitation.

La directive Seveso II ne précise pas si l'interdiction doit être définitive, ou si elle peut être temporaire, permettant ainsi à l'exploitant de rattraper les lacunes de ses mesures de prévention des risques.

En tout état de cause, la loi de 1976 prévoit déjà la possibilité d'une suspension du fonctionnement de l'installation ², dans l'hypothèse où l'exploitant ne se conformerait pas aux prescriptions imposées par arrêté, ainsi que la faculté pour le préfet, après mise en demeure, d'ordonner la fermeture ou la suppression de l'installation qui n'aurait pas rempli l'obligation de demander une autorisation ³. Mais comme le constate Michel Baucomont, " le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire, alors que la directive crée une obligation d'agir (...). La modification de la loi du 19 juillet 1976 paraît ainsi inévitable " ⁴. Aussi, et aux vues des nouvelles exigences communautaires, l'étude de dangers apparaît devenir un élément incontournable de l'existence d'une installation classée présentant un risque technologique, dans la mesure où, d'une part, cette étude est un élément essentiel du projet d'installation sans lequel elle ne pourra voir le jour, et où, d'autre part, l'absence ou l'insuffisance de cette étude de dangers pour une installation déjà autorisée tend à avoir des conséquences de plus en plus drastiques sur la poursuite de son activité.

2°. Une source d'inspiration pour d'autres outils de prévention.

Les outils de prévention des risques technologiques majeurs cités ici seront étudiés plus précisément dans la suite des développements. Mais dès à présent, il est nécessaire de préciser que l'étude de dangers constituera l'une des bases de travail les plus importantes pour l'élaboration de ces autres instruments, compte tenu de la précision de son contenu quant aux risques que présente l'installation. Il a déjà été fait mention de ce que l'étude de dangers doit présenter les grandes lignes du plan d'opération interne (POI) dans la mesure où l'exploitant doit y faire figurer, en vertu de l'article 3-5° al.2 du décret de 1977, " la nature et l'organisation des moyens de secours privés dont le demandeur dispose ou dont il s'est assuré le concours ". De plus, pour les installations de la liste prévue à l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976, l'étude de dangers doit fournir les éléments indispensables à l'élaboration des plans particuliers d'intervention par le préfet (PPI).

Enfin, il est évident que l'étude de dangers constituera une aide à la décision essentielle pour l'établissement du montant des garanties financières et de l'étendue de la servitude d'utilité publique pour les installations figurant sur la liste de l'article 7-1. Ainsi, il semble bien que l'étude de dangers soit aussi une sorte de dossier d'instruction de base, spécifique à l'installation et aux risques que celle-ci fait peser sur l'homme et l'environnement, qui permet d'établir l'ensemble des autres mesures

¹ A-17 §2 de la directive

² Art.23c) L.19 juillet 1976

³ Art.24 al.2 L.19 juillet 1976

⁴ BDEI 1/99, précité

préventives. Cette dynamique, d'abord implicite dans la directive Seveso I, reçoit consécration dans la directive du 9 décembre 1996 :

“ Les Etats membres veillent à ce que l'autorité compétente, en s'appuyant sur les informations fournies par l'exploitant conformément à l'article 6 [notification] et 9 [rapport de sécurité], déterminent des établissements ou groupes d'établissements où la probabilité (...) d'un accident majeur peut être accrue, en raison (...) de la proximité de ces établissements ”¹.

“ Les Etats membres veillent à ce que l'exploitant soit tenu de présenter un rapport de sécurité (...) [afin d']assurer une information suffisante des autorités compétentes pour leur permettre de décider de l'implantation de nouvelles activités ou d'aménagements autour d'établissements existants ”².

En définitive, l'étude de dangers, prévue pour toutes les installations classées soumises à autorisation, semble bien être l'élément pivot de la prévention des risques technologiques majeurs, dans la mesure où il est en interrelation constante avec la plupart des instruments de prévention.

De même que l'étude de dangers, dont l'élaboration est obligatoire pour toute installation classée soumise à autorisation, l'exploitant peut être soumis à l'obligation d'établir un plan d'opération interne.

II.) Le plan d'opération interne

A première vue, l'utilité du plan d'opération interne (POI) s'impose d'elle-même. En effet, en cas de survenance d'une anomalie dans le fonctionnement de l'installation, un incident bénin peut très rapidement tourner à la catastrophe si aucune mesure d'urgence n'est mise en œuvre pour en circonscrire au maximum les conséquences. Qui plus est, pour que l'intervention soit efficace, ces mesures d'urgence doivent avoir été prévues antérieurement à la survenance de l'événement, et les secours coordonnés, le tout au moyen d'une planification. Une telle planification est donc bien un instrument de prévention du risque technologique majeur, en ce qu'il permet d'éviter l'aggravation des conséquences d'un accident.

Mais si le concept est séduisant, sa mise en œuvre n'en rencontre pas moins certains obstacles d'importance.

L'idée maîtresse qui légitime l'utilité du POI est la suivante : les secours doivent intervenir le plus tôt possible afin de cantonner les conséquences de l'accident à l'installation elle-même. Or l'intervention potentielle de l'autorité publique seule ne répondrait que très imparfaitement à cet objectif. Tout d'abord, l'activation des moyens de secours publics étant subordonnée à une déclaration d'accident de l'exploitant, l'intervention de ces secours nécessiterait un délai de mise en œuvre qui nuirait à la célérité requise dans la gestion de la crise. De plus, l'exploitant exerçant le contrôle de l'installation, il est la personne la mieux à même d'en connaître le fonctionnement, la disposition des bâtiments, les

¹ Directive Seveso II, article 8 “ effet domino ”, dont le principe était déjà en partie présent dans l'article 3-6° al.2 du décret du 21 septembre 1977.

² Article 9-e) de la directive Seveso II, revoyant à son article 12, relatif à la maîtrise de l'urbanisation.

substances présentes... Son concours est donc indispensable. Enfin, dans l'hypothèse où l'exploitant n'aurait nullement été associé à l'intervention des secours à l'intérieur de son installation, leur mise en œuvre pratique n'aurait pas été sans poser de nombreuses difficultés quant à d'éventuelles violations du droit de propriété (par exemple, si l'exploitant n'avait pas donné son consentement à l'intervention) ou encore à une inflation du contentieux de la responsabilité de la puissance publique, dans la mesure où des dommages auraient été causés à l'installation par les secours publics.

Ainsi l'élaboration et la mise en œuvre du plan de secours applicable à l'intérieur de l'installation ont-elles été confiées à l'exploitant. A ce titre, le POI, dont le champ d'application (A), puis les procédures d'élaboration (B) et d'adaptation (C) vont être étudiés ici, est un outil très original, dans la mesure où il constitue le seul plan d'urgence relevant exclusivement de la législation sur les installations classées¹.

A. Le champ d'application

Pour pouvoir déterminer les installations qui pourront être soumises à l'obligation d'établir POI, il est nécessaire d'analyser succinctement ses bases juridiques.

Une circulaire du 2 août 1985 avait "ébauché le principe"² du POI, mais il fallut attendre 1989³ pour qu'une modification du décret du 21 septembre 1977 consacre son existence, par l'ajout d'un nouvel alinéa dans son article 17. Aussi toutes ces installations classées soumises à autorisation peuvent être soumises à l'obligation d'élaborer un POI. Cependant, une circulaire du 30 décembre 1991⁴ précise que cet outil doit "en premier lieu, être utilisé pour les installations présentant les risques les plus importants pour les personnes et l'environnement", ce qui regroupe deux catégories d'installations.

D'une part, devront élaborer un POI toutes les installations classées qui font l'objet d'un plan particulier d'intervention, c'est à dire les installations pouvant faire l'objet d'une servitude d'utilité publique au titre de l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976⁵. Mais la circulaire du 30 décembre 1991 n'entend pas limiter l'utilisation du POI à ces seules installations de l'article 7-1. En effet, d'autres installations "qui, par la nature des activités exercées ou par les caractéristiques du voisinage, présentent des risques particuliers" peuvent en faire l'objet. C'est pourquoi, d'autre part, ces installations, non soumises à un plan particulier d'intervention, pourront néanmoins faire l'objet d'un POI. En réalité, la circulaire de 1991 crée plutôt un ordre de priorité pour l'action normative des préfets qu'elle ne restreint le champ d'application de l'article 17 alinéa 7 nouveau du décret du 21 septembre 1977.

Cette logique semble d'ailleurs grandement inspirée des textes communautaires. En effet, la directive Seveso I du 24 juin 1982 prévoyait, dans la notification à laquelle étaient assujetties les seules

¹ alors même que le plan d'opération interne est étroitement lié aux autres plans d'urgence, notamment le Plan particulier d'intervention (cf. supra)

² circulaire non publiée, mentionnée par Michel Baucomont dans son Traité des installations classées, précité.

³ Décret n°89-837 du 14 novembre 1989

⁴ Circulaire du 30 décembre 1991 relative à l'articulation entre le plan d'opération interne et les plans d'urgence visant les installations classées (JO, 16 février 1992, p. 2474)

⁵ Les installations pouvant faire l'objet d'un plan particulier d'intervention sont énumérées par le décret n°88-622 du 6 mai 1988 (cf. supra, seconde partie). Depuis le décret du 20 mars 2000, l'obligation d'élaborer un POI avant la mise en service est prévue par le nouvel article 17 al.6 du décret de 1977.

installations à haut risque, l'obligation pour l'exploitant d'y faire figurer " les plans d'urgence, y compris l'équipement de sécurité, les moyens d'alerte et d'intervention prévus à l'intérieur de l'établissement en cas d'accidents majeurs "¹. De même, la directive du 9 décembre 1996 reprendra, là encore pour les seuls établissements à hauts risques de l'article 9, l'obligation pour l'exploitant d'élaborer " un plan d'urgence interne " (article 11, §1, a). de la directive Seveso II).

Il y a donc corrélation entre les démarches communautaire et nationale en ce qui concerne la détermination des installations devant être dotées d'un plan d'urgence interne, même si POI français a théoriquement vocation à s'appliquer de façon plus extensive. Cependant, le texte même du décret de 1977 laisse à la procédure d'élaboration du POI le soin de déterminer, in fine, le champ d'application réel de cet outil.

B. Procédure d'élaboration

L'élaboration d'un POI est menée, pour chaque installation classée soumise à autorisation, en deux grandes étapes : la phase d'introduction, durant laquelle le préfet va déterminer si l'installation projetée devait ou non être soumise à l'obligation d'élaborer un POI, puis le cas échéant, la phase décisionnelle.

1°. La phase d'instruction

Au stade de la demande d'autorisation, le pétitionnaire a du joindre l'étude de dangers, étudiée précédemment, à son dossier. Aussi, le préfet dispose d'une base de travail pour déterminer si l'installation présente des risques d'accidents, ou encore si les mesures de prévention prises par l'exploitant pour limiter au maximum la probabilité d'occurrence de phénomènes dommageables sont suffisantes, d'autant que cette étude de dangers doit contenir les grandes lignes du POI.

Afin d'éclairer sa décision, le préfet devra recueillir l'avis " des services départementaux d'incendies et de secours " (A.17 al.7 du décret de 1977). Cet avis, bien qu'obligatoire, ne lie pas le préfet.

Cette phase d'instruction se clôt par la décision du préfet d'autoriser ou non l'installation projetée.

2°. La phase décisionnelle

Si l'installation est autorisée, la décision d'imposer à l'exploitant l'élaboration d'un POI doit être intégrée à l'arrêté d'autorisation. Ce n'est donc qu'à ce stade de la procédure que le plan d'opération interne cesse d'être une faculté de l'autorité publique, pour devenir une obligation de l'exploitant. Le contenu du plan est donc déterminé sous la responsabilité de celui-ci, après plusieurs consultations.

a).Le contenu du plan d'opération interne

¹ article 5, §1, c). de la directive Seveso I

L'article 17 al.7 du décret du 21 septembre 1977 prévoit que le POI " définit les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens nécessaires que l'exploitant doit mettre en œuvre pour protéger le personnel, les populations et l'environnement ". De façon ambiguë, l'alinéa 8 prévoit que " l'arrêté d'autorisation fixe également les mesures d'urgence qui incombent à l'exploitant sous le contrôle de l'autorité de police et les obligations de celui-ci en matière d'information, qui seront étudiées plus loin. Ce texte laisse planer la question de savoir si le plan d'opération interne doit contenir les mesures d'urgence que l'exploitant doit, de façon palliative, prendre à l'extérieur de l'établissement, dans l'attente de la mise en œuvre d'un plan de secours externe par les autorités publiques. En effet, dans une approche restrictive, le POI pourrait être considéré comme ne devant s'appliquer strictement qu'à l'intérieur de l'établissement. Dans cette logique, chaque intervenant aurait un champ géographique d'intervention bien déterminé, l'exploitant agissant dans les limites de son installation seulement.

Mais plusieurs arguments plaident en défaveur de cette solution trop théorique. Concrètement, l'exploitant dispose le premier de la connaissance de l'accident et des moyens matériels pour y faire face. Si celui-ci se propage à l'extérieur de l'installation, il semble indispensable que l'exploitant prennent les premières mesures pour limiter, autant que faire se peut, les causes de sur-accident, le temps que les secours publics soient mis en place afin d'y pourvoir. Cette situation de fait trouve une consécration fort intéressante dans l'analyse juridique développée par Michel Baucomont¹, qu'il paraît indispensable de retranscrire :

" Il semble admis en jurisprudence que de telles mesures, lorsqu'elles se combinent avec un plan d'opération interne et un plan d'urgence, puissent contraindre un exploitant à intervenir hors de son établissement, en raison de l'urgence absolue qui doit s'attacher à la mise en œuvre des moyens d'intervention (...). Cette solution, bien que visant les cas extrêmes, confine à l'idée selon laquelle l'intervention extérieure pourrait être plus généralement tolérée (...). Cette question soulève des difficultés juridiques assez complexes qui enjoignent de raisonner à partir des notions d'urgence et de péril imminent. Il peut être en effet admis que la propagation de dangers ou de pollution en dehors d'une installation crée un effet de péril qu'il est urgent de circonscrire. Or, en droit administratif, la théorie des circonstances exceptionnelles conduit à admettre la validité de décisions administratives destinées à protéger l'ordre public, et qui pourraient s'avérer illégales. Sur ce fondement, il semble qu'un exploitant ne saurait valablement refuser d'intervenir en dehors de l'installation pour prendre en charge les conséquences d'un accident qui y serait survenu, sauf à lui d'alléguer que les mesures prescrites sont d'une exécution impossible ".

A la lecture de cette analyse, il semblerait donc possible d'admettre que l'arrêté préfectoral fixe certaines mesures d'urgence que l'exploitant devra prendre à l'extérieur de son installation, par exemple, l'obligation pour celui-ci de faire cesser le trafic routier aux abords de l'installation.

¹ Michel Baucomont et Pierre Gousset, Traité des installations classées, précité

Ce faisant, alors que l'article 17 alinéa 8 du décret de 1977 semblait dissocier le POI de ces mesures d'urgence externes, la circulaire du 30 décembre 1991 place dans le contenu du plan " les mesures d'urgence qui incombent à l'exploitant, sous le contrôle de l'autorité de police, notamment en matière d'alerte du public, des services, des concessionnaires ou des municipalités concernées ”.

Qui plus est, la nouvelle directive communautaire du 9 décembre 1996 prévoit explicitement que doivent obligatoirement figurer dans le plan d'urgence interne " les dispositions visant à soutenir les mesures palliatives prises hors site ”¹. Il est donc probable que les mesures prises au titre de l'article 17 alinéa 8 puissent être légalement intégrées dans le POI lui-même, solution que la jurisprudence admet désormais².

Par ailleurs, la directive Seveso II prévoit aussi certains éléments nouveaux du plan d'urgence interne³, qui devront être intégrés au contenu du POI. Il s'agit notamment des " dispositions prises pour former le personnel aux tâches dont il sera censé s'acquitter, et le cas échéant, [de la] coordination de cette action avec les services d'urgence externes ”⁴.

En définitive, l'évolution du contenu du POI montre bien celle de la conception des procédures de gestion de crise, qui tend à favoriser la continuité de l'intervention : l'idée est que la chaîne des secours ne doit pas être interrompue. Quoiqu'il en soit, le POI étant élaboré par l'exploitant, celui-ci doit néanmoins procéder à plusieurs consultations.

b). Les consultations

Les avis émis par les différents organismes consultés ne sont pas des avis conformes. Autrement dit, ils ne lient pas l'exploitant sur le contenu des mesures à intégrer dans son POI. Cela dit, ces avis ont sans nul doute, en pratique, une grande portée normative, dans la mesure où, à terme, la continuation de l'exploitation pourra être mise à mal, notamment par des sanctions administratives, si l'exploitant ne se conforme pas à ses obligations, en fournissant un POI nettement insuffisant.

La circulaire du 30 décembre 1991 prévoit tout d'abord que l'exploitant doit consulter le service départemental d'incendie et de secours, qui est destinataire du POI, sur le contenu de celui-ci.

De plus, lorsqu'il existe un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, son avis doit être recueilli, selon cette même circulaire, mais aussi en application des dispositions de l'article 11 §3 de la directive de Seveso II.

Cependant, la question qui semble avoir posé le plus de difficultés est celle de l'adaptation du POI.

C. L'adaptation du plan d'opération interne

¹ Annexe IV, §1, g) de la directive Seveso II

² CAA Nantes, 5 mai 1994, GIE Norgal, BDEI N°4/1995 p.19 " En ce qui concerne les mesures de protection à la charge de l'exploitant à l'extérieur de ses installations (...) le préfet ne peut être regardé comme ayant délégué illégalement son pouvoir de police ”.

³ sur ces questions, voir l'article 11§2 et l'annexe IV de la directive Seveso II

⁴ Annexe IV, §1, f).

“ Lorsque survient un accident, le POI est déclenché par l’exploitant. Celui-ci dirige les opérations de secours tant que le préfet n’a pas déclenché le plan particulier d’intervention ”¹. Cet aspect opérationnel de la mise en œuvre du POI ne suscite pas de questions théoriques majeures. En réalité, c’est bien plutôt du côté de l’évolution de l’outil lui-même que le droit a tenté d’optimiser le contenu du POI, avec plus ou moins de succès. Cette volonté d’adaptation constante au progrès technique et aux modifications de l’installation a déjà été rencontrée pour l’étude de dangers, et vaut en fait pour tous les outils de prévention, qui doivent être modulés en fonction du risque suscité par l’installation classée. Pour ce qui concerne les POI, deux techniques d’adaptation ont été envisagées : la voie des exercices d’application du POI, et celle de sa révision périodique systématique.

1°. Les exercices d’application du plan d’opération interne.

Comme il l’a été dit, le POI est un document à vocation opérationnelle, comme les plans d’urgence externe, dans la mesure où il prévoit toute une série de mesures d’exécution conditionnelles, c’est à dire subordonnées à la survenance d’un accident. Cependant, vu qu’il est conçu, en principe, dès l’arrêté préfectoral d’autorisation de l’installation projetée, il risquerait de conserver un caractère abstrait, dont la perfectibilité ne pourrait être dévoilée qu’après un premier accident. Ce défaut ne correspond guère à l’idée de prévention.

C’est pourquoi, en dépit du fait que l’article 17 du décret du 21 septembre 1977 reste muet sur cette question, la circulaire avait initialement prévu pour les préfets l’obligation de faire réaliser des “ exercices d’application du plan d’opération interne, afin d’en vérifier la fiabilité et d’en combler les lacunes éventuelles ”². Le ministre de l’environnement précisait que ces exercices devaient avoir lieu au moins une fois par an, mais surtout que la charge financière en résultant devait être supportée par l’exploitant.

Saisi d’un recours en annulation contre la circulaire³, en tant qu’elle contiendrait des dispositions réglementaires illégales, le Conseil d’Etat fut amené à se prononcer, notamment sur la question de savoir si l’acte attaqué pouvait prévoir la réalisation d’exercices d’application du POI. Dans son arrêt du 15 avril 1996, la Haute juridiction confirme que la circulaire du 30 décembre 1991 a bien un caractère réglementaire, en ce qu’elle ajoute “ à la réglementation en vigueur, une norme nouvelle, que les ministres de l’Intérieur et de l’Environnement n’avaient pas compétence pour édicter ”⁴.

En dehors de la logique juridique irréfutable de cet arrêt, il est permis de se demander si les conséquences pratiques de cette annulation contentieuse n’en deviennent pas aberrantes. Un exemple simple permet d’illustrer le paradoxe : dans une même commune, pourront être implantés un

¹ JP Boivin, Droit des installations classées, précité.

² Circulaire du 30 décembre 1991, §1.4

³ Il peut être utile de rappeler qu’en principe, une circulaire ne présente qu’un caractère interprétatif, en ce qu’elle n’est destinée qu’à éclairer ses destinataires sur une règle de droit (loi, décret, arrêté...) qu’ils doivent appliquer. Une telle circulaire ne faisant pas grief, un recours dirigé contre elle est irrecevable. Le recours est en revanche admis lorsque la circulaire est dite “ réglementaire ”, c’est à dire lorsqu’elle “ ne s’est pas bornée à interpréter les textes en vigueur, (...) [mais] a fixé des règles nouvelles ” (CE, 29 janvier 1954, Notre Dame de Kreisker, reproduit aux grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 11^e édition, 1996)

⁴ CE, 15 avril 1996, Union des Industries Chimiques, reproduit dans DE n°40, juillet-août 1996, p.10s., note Erik Carlier

établissement d'enseignement, comme un collège, dans lequel auront lieu trimestriellement des simulations d'incendies afin de tester la gestion de l'évacuation des élèves, et une installation dangereuse pour laquelle les exercices d'application du POI seront laissés à l'entière discrétion de l'exploitant, pour la seule raison qu'une décision administrative lui imposant de telles mesures serait privée de base légale.

Mais l'inquiétude soulevée par l'annulation contentieuse des mesures d'application du POI ne doit pas conduire à choisir le parti de la polémique. En réalité, plusieurs arguments d'importance viennent au secours du maintien de ces exercices d'application. Dans la pratique, tout d'abord, il est de l'intérêt de l'exploitant de réaliser de tels exercices, dans la mesure où ils lui permettront, pour son bénéfice, de perfectionner le POI. Ainsi, en cas d'accident, l'exploitant aura d'autant moins à supporter de coût financier des dégâts causés à son installation ou des dommages aux tiers que son POI aura été performant à endiguer les conséquences de cet accident.

Du point de vue de la législation des installations classées, ensuite, la loi n°93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières a modifié l'article 7 de loi du 19 juillet 1976, confiant ainsi au ministre le soin de fixer par arrêté " les règles générales et prescriptions techniques [qui] déterminent les mesures propres à prévenir et à réduire les risques d'accidents (...) ". Ainsi le ministre pourrait-il, désormais légalement, imposer la réalisation d'exercices d'application du POI.

Enfin, et c'est peut-être là le point le plus important, le droit communautaire vient ici au secours des incertitudes du droit français concernant cette question délicate. En effet, la directive Seveso II prévoit explicitement l'obligation pour les Etats membres d'instaurer " un système garantissant que les plans d'urgence internes et externes sont réexaminés, testés et, si nécessaire, révisés et mis à jour par les exploitants et les autorités (...) " ¹. Si l'on veut bien admettre que tester le POI passe nécessairement par une simulation d'accident et d'intervention des secours, il est clair que la France devra à nouveau se doter d'une réglementation permettant à l'autorité publique d'imposer de tels exercices d'application. Il semble d'ailleurs que le ministère de l'Environnement soit déjà bien avancé sur cette voie, à travers le projet d'arrêté ministériel précité qui prévoit que " l'exploitant devra mettre en place un système de gestion de la sécurité [qui] devra prévoir une identification et une évaluation permanentes des risques (...). Les modalités du retour d'expérience devront être également prévues " ². Néanmoins, il n'est pas fait mention explicite des exercices d'application, qui constituent pourtant un élément incontournable de ce retour d'expérience, et donc de la révision du POI. La question de ces exercices d'application est en revanche traitée par le décret du 20 mars 2000 qui insère à l'article 17 al.6 du décret de 1977 : " dans le cas des installations figurant sur la liste prévue à l'article 7-1 de la loi de 1976, le POI est obligatoire et est établi avant la mise en service ; il est mis à jour et testé à des intervalles n'excédant pas trois ans ". Ainsi, la question des exercices d'application semble désormais réglée.

¹ Considérant n°20 et article 11 §4 de la directive

² BDEI n°2 1999, p.38

2°. La révision du plan d'opération interne

Le droit français restait muet, depuis l'annulation des dispositions précitées de la circulaire du 30 décembre 1991, qui permettait implicitement que le plan soit révisé suite aux défauts révélés par ses exercices d'application.

La directive Seveso II devait encore sur ce point recevoir transposition, dans la mesure où son article 11§4 prévoit une révision obligatoire des plans d'urgence internes et externes “ à des intervalles appropriés qui ne doivent pas excéder trois ans ”. Le projet d'arrêté ministériel précité prévoit à ce titre que “ l'exploitant devra tenir à la disposition de l'inspection des installations classées les bilans de retour d'expérience (...), et transmettra chaque année au préfet une note synthétique analysant la mise en œuvre et l'efficacité du système de gestion de la sécurité ”. Or, à moins que l'installation ne soit victime d'un accident chaque année, cette transmission ne peut logiquement recevoir application que par une mise en œuvre simulée du POI, conduisant, le cas échéant, à sa révision. Qui plus est, le nouvel article 17 al.6 du décret de 1977 prévoit maintenant cette révision triennale. En tout état de cause, la révision du POI, tout comme celle des autres instruments de prévention des risques technologiques, va être grandement conditionnée par les évolutions de la vie de l'installation classée (modifications techniques, accidents...), pour lesquelles l'exploitant sera le plus souvent soumis à une obligation de déclaration.

§ 2. Les déclarations en cours de fonctionnement

L'idée générale qui semble prévaloir aux obligations de déclarations en cours de fonctionnement de l'installation est le souci d'adaptation permanente de l'encadrement juridique aux risques que fait peser cette installation sur la population et l'environnement. Cette idée d'adaptation ou de mutabilité de la règle de droit, qui constitue par ailleurs l'une des trois “ lois de Rolland ” caractérisant les principes du service public, est utile à plus d'un titre pour la prévention des risques technologiques majeurs suscités par les installations classées. En effet, les prescriptions applicables à celles-ci pourront ou devront être corrigées à raison des modifications touchant soit au fonctionnement normal de l'installation (I) soit aux accidents ou incidents dont elle peut être l'objet (II). Avant d'approfondir l'étude de ces déclarations, il semble important de faire mention de l'hypothèse de cessation de l'activité de l'installation classée. En première analyse, d'aucuns pourraient voir dans cet arrêt définitif de l'exploitation la garantie de la disparition des risques technologiques que génère l'installation : s'il n'y a plus d'installation, il n'y a plus de risques. Mais cette évidence n'est que partiellement exacte. En effet, les risques d'accidents majeurs impliquent le plus souvent des substances dangereuses, qu'il ne peut être permis de laisser à l'abandon en cas d'arrêt des activités. Aussi, leur prise en compte dans le démantèlement de l'installation est indispensable, et fait l'objet d'un encadrement juridique par la

loi du 19 juillet 1976 et son décret d'application¹, celui-ci prévoyant notamment “ l'évacuation ou l'élimination des produits dangereux ”. En réalité, il est évident que les risques d'accidents présentent la plus grande probabilité d'occurrence lors du fonctionnement de l'installation, qui peut être soumis à certaines déclarations qu'il est maintenant nécessaire de présenter.

I.) Les déclarations touchant au fonctionnement normal de l'installation.

A. La déclaration de modification d'installation

La présence de cette obligation dans l'ensemble des textes nationaux et communautaires montre bien son importance, compte tenu des bouleversements engendrés par certains changements des conditions d'exploitation dans l'économie du risque. Tout comme l'étude de dangers devait être proportionnelle, dans la précision de son contenu, avec la dangerosité de l'installation, la forme de l'exécution de cette obligation de déclaration est modulable selon l'ampleur de la modification opérée.

1°. Les bases juridiques de cette obligation.

a). La législation nationale

L'article 4 alinéa 2 de la loi du 19 juillet 1976 prévoit que l'exploitant “ doit renouveler sa demande d'autorisation ou sa déclaration soit en cas de transfert, soit en cas d'extension ou de transformation de ses installations, ou de changements dans ses procédés de fabrication, entraînant des dangers ou inconvénients mentionnés à l'article 1^{er} ”.

Cela dit, ce texte général ne précise pas si ce renouvellement est nécessaire pour toute modification, même infime, de l'installation, ou s'il existe un seuil à partir duquel il est requis. Aussi, le décret du 21 septembre 1977, précise, sans pour autant que cet apport règle définitivement le problème, que “ toute modification apportée par le demandeur à l'installation, à son mode d'utilisation ou à son voisinage, et de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier de demande d'autorisation doit être portée avant sa réalisation à la connaissance du préfet (...) ”². En l'occurrence, une modification de l'installation, diminuant ou aggravant le risque que fait peser l'installation sur la population et l'environnement, obligera l'exploitant à déclarer celle-ci, dans la mesure où cette modification entraînera un “ changement notable ” dans l'étude de dangers, pour une installation de classe “ A ”. Le législateur communautaire a d'ailleurs perçu dès l'origine de son intervention la portée de ces modifications d'installations dans l'encadrement adéquat de sa dangerosité.

b). Les directives communautaires

¹ sur les différentes mesures de suspension, suppression ou fermeture, voir l'article 15 de la loi ; sur le suivi du démantèlement, voir l'article 34-1 du décret.

² Article 20, al.1 du décret

Les directives du 24 juin 1982 et 9 décembre 1996, chacune en ce qui la concerne¹, contiennent un article spécialement consacré aux modifications de l'installation.

L'esprit de la directive Seveso I est surtout orienté vers l'objectif d'une mise à jour de l'information détenue par l'autorité publique. Celle-ci devra dans tous les cas modifier les obligations générales de l'exploitant (articles 3 et 4), " dans le cas d'une modification (...) qui pourrait avoir des implications importantes pour les risques d'accidents majeurs " ². Mais il est étonnant de constater qu'en ce qui concerne la catégorie des établissements très dangereux, cette première directive ne prévoyait pour leur exploitant qu'une obligation de prévenir l'autorité publique des changements engendrés par cette modification de l'installation sur " les éléments de la notification ".

La directive Seveso II, quant à elle, semble avoir été dotée des moyens nécessaires à l'encadrement des modifications de l'installation par des prescriptions adéquates. A première vue, l'article 10 de la nouvelle directive cultive le parallélisme des formes avec son prédécesseur de 1982, ne substituant aux " implications importantes pour les risques d'accidents majeurs " que les nouveaux termes " répercussions importantes sur le plan des dangers liés aux accidents majeurs ". En pareille hypothèse, l'exploitant devra réviser en conséquence son document de politique de prévention des accidents majeurs (article 7) et son rapport de sécurité (article 9). Cependant, par le jeu de l'article 17§2, l'autorité compétente pourra interdire la poursuite de l'exploitation " si l'exploitant n'a pas transmis (...) les documents prévus ".

Compte tenu des différentes modalités de l'obligation de déclaration des modifications de l'installation en droit français, il va être intéressant de comparer cette législation nationale aux dispositions communautaires, notamment cette faculté d'interdiction.

2°. Les modalités d'exécution de l'obligation

Conformément à la lettre de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1976, les installations de classe " D " remplissant le critère précité du changement notable pourront, à la discrétion du préfet, être soumises à nouvelle déclaration³.

En matière d'installation classée autorisée, une fois que la modification envisagée a été portée à sa connaissance " avec tous les éléments d'appréciation " ⁴, le préfet dispose d'un choix. Si une modification des prescriptions de l'arrêté initial suffit à encadrer de façon satisfaisante la modification projetée de l'installation, alors le préfet procédera par la voie des arrêtés complémentaires⁵.

En revanche, " s'il estime, après avis de l'inspection des installations classées, que les modifications sont de nature à entraîner des dangers ou inconvénients mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 et à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, le préfet invite l'exploitant à déposer

¹ Champ d'application et vocabulaire utilisé connaissent quelques différences (le " fabricant " devient " l'exploitant ").

² Article 6 de la directive Seveso I.

³ Article 31 du décret du 21 septembre 1977

⁴ Article 20 al.1 du décret

⁵ Article 6 al.1 de la loi du 19 juillet 1976 et article 18 du décret du 21 septembre 1977.

une nouvelle demande d'autorisation"¹. Bien entendu, le transfert de l'installation sur un autre emplacement nécessite une nouvelle autorisation. Confrontées à ces deux cas de figure, les dispositions de la directive Seveso II prêtent à s'interroger. En effet, à l'instar de Michel Baucomont, il semble bien qu'en ce qui concerne la transposition de l'article 10 précité, "la réglementation des installations classées n'y répond que pour partie". La "nouvelle donne" communautaire veut confier à l'autorité compétente la faculté d'interdire la poursuite d'une exploitation d'installation dont certaines modifications importantes n'aurait pas donné lieu à révision des documents de prévention des accidents majeurs. Or, selon la portée qui sera conférée à cette interdiction (temporaire ou définitive, partielle ou totale...), la suspension de l'exploitation après mise en demeure par le préfet² pourrait être insuffisante. En pareille hypothèse, seul le refus de délivrer l'autorisation prévue à l'article 20 al.4 du décret de 1977 serait compatible avec cette exigence communautaire. Il appartiendra donc aux mesures de transposition françaises de préciser le contenu exact de cette notion d'interdiction, et le cas échéant de modifier en conséquence le droit national.

D'autres modifications dans la vie d'une installation classée, et pouvant avoir une importance sur la prévention des risques technologiques majeurs, doivent faire l'objet d'une déclaration.

B. La déclaration de changement d'exploitant.

La question du changement d'exploitant est délicate. En première analyse, il semblerait que cette question ne concerne nullement la prévention des risques technologiques majeurs. En effet, si ce changement ne concerne que la personne seule, autorisée à exploiter l'installation, sans que ce changement d'exploitant soit accompagné d'une modification de l'installation elle-même, alors il serait possible de conclure rapidement à l'innocuité totale de ce changement d'exploitant sur le dispositif de prévention des risques : ces risques demeureraient inchangés, étant inhérents à l'installation et non à la personne qui en exerce le contrôle.

Pourtant, et en dépit de ces apparences, la déclaration du changement d'exploitant est très importante, dans la mesure où l'autorisation d'exploitation étant attachée à la personne de cet exploitant, notamment pour ce qui est des éventuelles garanties financières³, cette déclaration préalable "permet à l'administration se s'assurer, aux vues de ses capacités techniques et financières, si le nouvel exploitant est en mesure de faire face aux obligations que lui impose le régime des installations classées, hypothèse qui (...) ne se vérifie pas toujours"¹.

Le droit communautaire ne semble pas avoir attaché d'importance particulière au poids du changement d'exploitant dans la prévention des accidents majeurs, tout le moins dans le dispositif de ses directives Seveso I et II. Certes, les annexes des directives de 1982 et 1996 mentionnent l'obligation que l'exploitant ou le "responsable" soit identifié dans les documents qu'il doit élaborer, mais c'est bien dans le droit national qu'il faudra rechercher, sur ce point, les implications d'une telle

¹ Article 20, al.4 du décret de 1977.

² De l'article 23 al.2 c) de la loi du 19 juillet 1976, notamment.

³ Article 4-2 de la loi du 19 juillet 1976, voir partie I, section 2, I.).

déclaration dans le dispositif de prévention des risques technologiques majeurs. Là encore, les contraintes imposées à l'exploitant vont être modulées en fonction de la dangerosité de l'installation.

1°. Le principe du changement d'exploitant : la déclaration.

Ce principe est posé à l'article 34 du décret du 21 septembre 1977, qui prévoit que :

“ (...) lorsqu'une installation classée change d'exploitant, le nouvel exploitant en fait la déclaration au préfet dans le mois qui suit la prise en charge de l'exploitation. Cette déclaration mentionne, s'il s'agit d'une personne physique, les noms, prénoms et domicile du nouvel exploitant et, s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination ou sa raison sociale ainsi que la qualité du signataire de la déclaration. Il est livré un récépissé sans frais de cette déclaration ”.

Ce principe s'applique à toute installation classée. Si la déclaration n'est pas effectuée, aucun nouvel exploitant n'est considéré avoir été substitué à l'exploitant originel, qui reste donc soumis en droit à l'ensemble des obligations du régime des installations classées, même si, en fait, il n'exerçait déjà plus ses fonctions. Cependant, comme toutes les déclarations, ce mécanisme ne permettrait pas à l'administration d'exercer a priori un contrôle sur le nouvel exploitant.

Aussi, pour certaines installations, l'article 34 prévoit une exception importante à ce régime de déclaration.

2°. L'exception : l'autorisation préalable au changement d'exploitant.

Pour identifier les installations concernées, l'article 34 renvoie à l'article 23-2 du décret du 21 septembre 1977², qui soumet à cette obligation spécifique les installations de stockage de déchets, les carrières et les installations figurant sur la liste prévue à l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976.

Cet article fait donc le lien entre les installations classées soumises à autorisation de type “ S ” : ces installations peuvent donner lieu à l'institution de servitudes d'utilité publique, sont soumises à l'obligation de garanties financières et d'autorisation préalable en cas de changement d'exploitant. En dehors de cet aparté typologique, qui sera explicité plus loin, il faut préciser deux éléments complémentaires. D'une part, les “ documents établissant les capacités techniques et financières du nouvel exploitant et la constitution de garanties financières ” sont joints à la demande d'autorisation de changement d'exploitant.

D'autre part, le préfet statue dans les trois mois à compter de la réception du dossier, sous la forme d'un arrêté complémentaire. Comme en conclut Michel Baucomont¹, “ cette disposition apparaît de la plus haute importance, puisqu'elle instaure un contrôle préventif sur la transmission des entreprises

¹ Michel Baucomont et Pierre Gousset, *Traité des installations classées*, Editions Lavoisier, 1994

² Ces articles 23-2 et 34, notamment, ont été ajoutés au décret de 1977 par le décret n°94-484 du 9 juin 1994. Ces articles permettent l'application du nouvel article 4 al. 3 de la loi du 19 juillet 1976 (inséré par la loi “ OGM ” du 13 juillet 1992) qui dispose : “ Un décret en Conseil d'Etat définit dans lesquelles le changement d'exploitant est soumis à une autorisation préfectorale délivrée en considération des capacités techniques et financières pour mettre en œuvre l'activité (...) ”.

qui, (...) comme les établissements créant des risques très importants (...) se concentrent sur une activité qui doit être entourée d'une sécurité maximale ”.

En définitive, les déclarations de modifications de l'installation et de changement d'exploitant concernent le fonctionnement normal de l'installation. Concernant la prévention des risques majeurs pour les installations classées, il semble bien que les déclarations d'accidents soient encore plus importantes.

II.) La déclaration des accidents ou incidents

De façon préliminaire, il est vraisemblable que l'emploi des termes “ incidents ou accidents ” confine à la redondance, pour ce qui est au moins de leur utilisation dans le langage commun. Les textes communautaires ne retiennent d'ailleurs que le terme d'accident. L'emploi concomitant de ces deux mots trouve son origine dans la loi du 19 juillet 1976², sans pour autant que celle-ci les définisse. La doctrine ne paraît pas s'être appesantie sur cette question. Il semblerait que ces deux notions se distinguent en fonction de l'existence ou non de conséquences à l'extérieur du site, lors de la survenance de l'événement. En effet, si le parallèle peut être admis avec l'échelle internationale des événements nucléaires (appelée échelle INES)³, il apparaît bien que la notion d'incident recouvre l'ensemble des événements dommageables dus au fonctionnement anormal de l'installation, à la condition que ceux-ci restent cantonnés à l'intérieur du site. En revanche, lorsque les conséquences de l'événement touchent aussi l'extérieur du site, le terme d'accident est utilisé. Il existerait donc, au moins implicitement, une distinction tenant à la gravité de l'événement, l'accident ayant des conséquences plus étendue que l'incident. Cependant, il ne s'agit en rien d'une distinction juridique, dans la mesure où l'article 39 du décret du 21 septembre 1977 donne une portée générale au terme d'accident¹. En tout état de cause, les accidents de toutes sortes doivent donner lieu à une déclaration, dont il faut étudier successivement les fondements et le contenu.

A. Les fondements de l'obligation de déclaration

De façon comparable à l'étude de dangers, cette obligation de déclaration des accidents est primordiale en ce qu'elle est le point de passage obligé d'un certain nombre de mesures de prévention des conséquences de la catastrophe qu'elle annonce à l'autorité publique. Cette place centrale explique certainement pourquoi l'obligation de déclaration est présente dans l'ensemble des textes applicables aux installations classées.

¹ précité (cf. note 1 page précédente)

² Article 6 et 11 de la loi, employant ces termes : “ accident ou incident survenu dans l'installation ”

³ Rapport de l'IFEN, l'Environnement en France, la Découverte, 1999, p.261.

1°. Les finalités inhérentes à la déclaration d'accident.

Sans devancer l'étude des instruments de prévention des risques technologiques qui vont être cités ici, il faut néanmoins constater que la déclaration d'accident est le point de départ de toutes les interventions dites "post-crise". Puisque l'accident a eu lieu, le but de cette déclaration n'est évidemment pas de réduire les probabilités d'occurrence de la catastrophe (comme la déclaration de modification par exemple), mais bien d'en limiter les conséquences dommageables pour l'homme et l'environnement. Chronologiquement, la déclaration d'accident est le premier instrument de lutte contre les causes de "sur-accident" : la connaissance de la catastrophe, relayée par d'autres vecteurs, doit permettre d'éviter l'aggravation des conséquences de celle-ci. Aussi, sur la base de cette déclaration, l'autorité publique pourra informer la population, notamment sur la conduite à tenir, mettre en œuvre les différents plans de secours applicables², puis prescrire les mesures nécessaires, le cas échéant, à la remise en service de l'installation³.

2°. Les bases juridiques de la déclaration d'accident.

L'article 38 du décret de 1977 prévoit que "l'exploitant d'une installation soumise à autorisation ou à déclaration est tenu de déclarer dans les meilleurs délais à l'inspection des installations classées les accidents ou incidents survenus du fait du fonctionnement de cette installation qui sont de nature à porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976".

Aux vues de la place fondamentale de cette déclaration dans le déclenchement du dispositif de prévention des conséquences de l'accident, le droit communautaire n'en a pas fait abstraction. Les motifs des directives Seveso I⁴ et Seveso II rappellent qu' "afin d'assurer l'adoption de mesures adéquates (...) l'exploitant doit immédiatement informer les autorités compétentes et leur communiquer les informations nécessaires pour leur permettre d'évaluer les conséquences de cet accident"⁵.

Dès la lecture de ce considérant, la rigueur des objectifs communautaires les plus récents, quant au contenu de la déclaration d'accident, peuvent être pressentis.

B. Le contenu de la déclaration d'accident

Les dispositions nationales en la matière, contenues dans le seul article 38 du décret du 21 septembre 1977, semblent, à première vue, bien imprécises. Les directives Seveso, encore une fois, cultivent le détail des informations à fournir par l'exploitant, qui est tenu :

" a) d'informer l'autorité compétente ;

¹ la formule de l'article 39 étant : "(...) une installation hors d'usage par suite d'un incendie, d'une explosion ou de tout autre accident".

² cf. seconde partie, section II

³ cf. première partie, section II

⁴ 9^{ème} " considérant " de la directive du 24 juin 1982

⁵ Considérant n°23 de la directive du 9 décembre 1996

- a) de lui communiquer, dès qu'il en a connaissance, les informations suivantes : les circonstances de l'accident, les substances dangereuses en cause, les données disponibles pour évaluer les effets de l'accident sur l'homme et l'environnement, et les mesures d'urgence prises ;
- b) de l'informer des mesures envisagées pour : pallier les effets à moyen et à long terme de l'accident, éviter que l'accident ne se reproduise (...) ”¹

Cette énumération fastidieuse montre bien la volonté de complétude du législateur communautaire, mais ne doit pas masquer une évidence : si le décret de 1977 connaît une rédaction certainement trop générale en la matière, on imagine mal comment, en pratique, la déclaration d'accident effectuée par l'exploitant d'une installation classée auprès du préfet pourrait ne pas être accompagnée des informations listées dans les directives communautaires. En effet, au regard des finalités de la déclaration d'accident explicitées plus haut, celle-ci devra contenir les renseignements nécessaires à l'information préventive des populations, ou encore à la mise en œuvre du plan de secours.

Dans cette perspective, il est bon que la transposition des obligations communautaires en la matière soit passée par une révision du droit national, afin de mieux préciser le contenu de la déclaration d'accident, quand bien même il serait raisonnable de croire que la pratique tient déjà compte de ces impératifs.

Ainsi, le décret du 20 mars 2000 ajoute un second alinéa à l'article 38 du décret de 1977 : “ Un rapport d'accident ou (...) un rapport d'incident est transmis par l'exploitant à l'inspection des installations classées. Il précise notamment les circonstances et les causes de l'accident ou de l'incident, les effets sur les personnes et l'environnement, les mesures prises ou envisagées pour éviter un accident ou un incident similaire et pour en pallier les effets à moyen ou à long terme ”. La simple déclaration visera donc la célérité, le rapport d'accident permettra lui, une étude plus approfondie du phénomène.

En définitive, l'idée générale qui pourrait émaner de ces obligations de déclarations en cours de fonctionnement, tout comme l'obligation d'élaborer une étude de dangers ou un plan d'opération interne, est la suivante : l'administration doit être en mesure d'imposer, en toute connaissance de cause, les prescriptions nécessaires à la sauvegarde des intérêts protégés par la loi, et, en ce qui nous concerne spécifiquement, à la prévention des risques technologiques majeurs.

SECTION 2 : LES FONCTIONS DE L'AUTORITE PUBLIQUE

Dans le cadre de l'objectif général de prévention des risques technologiques majeurs, les formes de prescriptions applicables aux installations classées sont variées, qu'il s'agisse d'installations soumises à déclaration ou non. Pour ces dernières, à savoir les installations “ qui présentent de graves dangers

¹ Article 14 de la directive Seveso II, reprenant quasiment mot à mot l'article 10 de la directive de 1982

ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article 1^{er} »¹, il est possible de donner une typologie simplifiée des différentes prescriptions auxquelles elles sont assujetties, en fonction d'un critère organique : celui de l'autorité compétente pour prendre l'acte.

L'autorité compétente de droit commun est le préfet, selon l'article 5 de la loi de 1976, qui dispose que " l'autorisation (...) est accordée par le représentant de l'Etat dans le département ". Celui-ci prendra donc, par arrêté initial d'autorisation, et, le cas échéant, par des arrêtés complémentaires, les mesures nécessaires au respect des intérêts protégés par la loi, que ce soit pour le fonctionnement normal de l'installation ou pour les " cas de sinistre " ². Il ne semble pas utile de s'étendre sur ces arrêtés préfectoraux, dans la mesure où ils seront étudiés, en tant qu'ils prévoient certaines mesures de prévention des risques technologiques majeurs, dans la présentation des instruments afférents.

A ce stade, il peut être plus intéressant de remarquer que certains ministres conservent des pouvoirs plus ou moins résiduels d'édiction des prescriptions à destination d'installations classées.

Le ministre chargé des installations classées, tout d'abord, conserve trois compétences principales. En premier lieu, il est compétent pour délivrer l'autorisation " dans le cas où les risques peuvent concerner plusieurs départements ou régions " ³. L'article 15 du décret du 21 septembre 1977 prévoyait bien que " la liste des installations qui (...) sont autorisées par le ministre est fixée dans la nomenclature ", mais " ces dispositions ne peuvent toutefois pas s'appliquer faute d'un décret " ⁴ créant cette liste. De même, pour les installations civiles " appartenant aux services et organismes dépendant de l'Etat qui seront inscrites sur une liste établie par décret "(Article 27 al.1 de la loi du 19 juillet 1976), le ministre sera compétent. Mais ce décret n'a jamais été pris. Aussi, les transferts de compétence prévus par les articles 5 et 27 de la loi n'ont pas eu lieu, le préfet conservant ses pouvoirs. En dernier lieu, l'article 7 précité de la loi dispose que le ministre chargé des installations classées " peut fixer par arrêté (...) les règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations " soumises à autorisation. Le champ d'habilitation législative du ministre est vaste puisqu'il pourra prendre les mesures " propres à prévenir et à réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature (...) ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation ". Si l'intérêt est bien d'harmoniser certaines conditions d'exploitation ou normes techniques au niveau central, afin d'éviter de trop grandes disparités entre les installations classées, du fait de la déconcentration des compétences au niveau départemental, le risque constitué par cette compétence ministérielle est le double emploi avec celle du préfet. Le Conseil d'Etat a dû se prononcer sur cette " situation de concours, au sein d'une même police administrative spéciale, entre deux autorités dont l'une est

¹ Article 3 al.1^{er} de la loi du 19 juillet 1976

² Le nouvel article 17 al.7 du décret de 1977 prévoit que " l'arrêté d'autorisation fixe les conditions d'exploitation en période de démarrage, de dysfonctionnement ou d'arrêt momentané ".

³ Article 5 al.1 de la loi du 19 juillet 1976

⁴ Michel Prieur, Droit de l'environnement, Précis Dalloz, 3^{ème} édition, 1996.

hiérarchiquement dépendante de l'autre ¹. Dans son arrêt du 24 mai 1993², le Conseil d'Etat précise implicitement le contenu de l'article 7 in fine de la loi, qui dispose que les arrêtés ministériels poseront les conditions dans lesquelles leur application pourra être adaptée aux circonstances locales par le préfet. En effet, alors que la loi ne précisait pas si le préfet pouvait atténuer ou aggraver l'arrêté du ministre, le Conseil d'Etat solutionne cette difficulté en appliquant les mesures prises par l'autorité publique de la police supérieure, mais ne peuvent ni en modifier le sens, ni les atténuer.

Le ministre chargé des hydrocarbures, ensuite, est associé à la procédure d'autorisation de certains établissements pétroliers, dans la mesure où le préfet devra recueillir son avis " en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement pétrolier " (A.14 du décret du 21 septembre 1977)³, avis qui devra être formulé dans les trois mois suivant la transmission du dossier par le préfet.

Enfin, pour les installations classées " militaires " et inscrites sur une liste établie par décret, la compétence attribuée au préfet sera exercée par le ministre chargé de la Défense (A.27 loi du 19 juillet 1976). En l'occurrence, " la liste a cette fois été définie par un décret du 15 octobre 1980 relatif aux installations classées relevant du ministre de la Défense ou soumises à des règles de protection du secret la Défense nationale " ⁴, et prévoit un régime partiellement dérogatoire au régime de droit commun, qui nécessiterait à lui seule une étude spécifique. On peut cependant noter que, d'une part, la loi de 1976 exclut, pour ces installations militaires, l'institution des servitudes d'utilité publiques¹, et, d'autre part, les directives communautaires ne s'appliquent pas non plus aux installations militaires.

En définitive, si la typologie des prescriptions que l'autorité publique peut imposer aux installations classées, selon le critère organique, permet de bien isoler les compétences respectives du ministre et du préfet, elle est en revanche de peu d'utilité à décrire clairement les grandes catégories d'instrument de prévention des risques technologiques majeurs.

En fait, les prescriptions de l'autorité publique peuvent être divisées en deux grandes catégories : d'une part, celles dont l'édiction constitue une obligation pour l'autorité publique (§1), et, d'autre part, celles dont l'édiction est laissée par les textes au libre choix de cette autorité (§2).

§ 1 : Les obligations à la charge de l'autorité publique

Il est, dès ce stade, important de préciser que ne seront traitées ici que les obligations incombant à l'autorité publique au titre de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées et de ses textes d'application. Cependant, l'administration, et notamment le préfet, devra exécuter de nombreuses obligations, comme l'élaboration d'un plan d'urgence externe à l'installation, qui seront étudiées plus loin : ces obligations supplémentaires ont pour fondement principal d'autres législations que celle des

¹ Michel Baucomont, Traité des installations classées, précité.

² CE, 24 mai 1993, Union des industries chimiques, Labon, T., p.897.

³ pour la détermination des établissements pétroliers soumis à cette procédure spéciale, voir l'arrêté du 3 mars 1993 (JO du 19 mars 1993).

⁴ Michel Baucomont, Traité des installations classées, précité, p.311s.

installations classées. Au titre de la loi du 19 juillet 1976, deux obligations principales de l'administration peuvent être identifiées. Il s'agit d'une part d'imposer à certaines installations la constitution de garanties financières dès leur autorisation (I), et d'autre part, de contrôler le fonctionnement de toute installation, en particulier celui des plus dangereuses (II).

I. L'obligation d'imposer des garanties financières.

Le lien entre les garanties financières auxquelles sont soumises certaines installations classées et la prévention des risques technologiques majeurs que celles-ci font peser sur l'homme et l'environnement n'est pas évident à établir. La plupart des auteurs traitent l'étude de ces garanties dans l'analyse de la réparation des conséquences de tels accidents, plutôt que dans celle de leur prévention². Aussi, pour juger de l'utilité de ces garanties au regard de l'objectif de prévention, il apparaît indispensable de présenter, dans un premier temps, la nature de l'obligation de garanties financières (A), avant que d'être en mesure de s'interroger sur leur portée quant à une éventuelle finalité préventive (B).

A. Nature de l'obligation de garanties financières.

En première approximation, il serait possible de décrire le mécanisme des garanties financières comme l'instrument par lequel l'administration impose au futur exploitant de certaines installations classées de contracter avec un tiers, appeler garant, afin que celui-ci fournisse une somme d'argent, au montant prédéterminé, nécessaire à l'exécution d'obligations incombant normalement à l'exploitant, dans l'hypothèse où ce dernier serait défaillant, en raison de son insolvabilité ou de sa disparition.

Sur le plan juridique, trois personnes sont ainsi liées : l'exploitant devra d'une part exécuter l'acte administratif unilatéral lui imposant de constituer une garantie financière, et, d'autre part, respecter les obligations nées du lien contractuel avec le tiers garant. Avant de préciser le contenu des obligations incombant à l'autorité publique et aux parties contractantes (2°), il est souhaitable de présenter l'origine de l'imposition de garanties financières à certaines installations classées (1°).

1°. Fondements juridiques.

Les bases juridiques des garanties financières semblent avoir connu une double dynamique.

a). L'homogénéisation progressive du droit national.

Historiquement, l'obligation de constituer des garanties financières était présente dans des textes éparses, au champ d'application restrictif, relatif aux carrières et aux installations de traitements des

¹ Article 27 al.2 loi du 19 juillet 1976.

² Par exemple, voir le chapitre des risques technologiques majeurs de C.Cans dans le Dalloz Action Urbanisme, 1998, § 8592.

déchets¹. Mais surtout, la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs prévoyait à son article 53 que :

“ Pour les ouvrages ou installations présentant des risques dont les éventuelles conséquences financières sont manifestement disproportionnées par rapport à la valeur du capital immobilisé, l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'exploitation peut en subordonner le délivrance à la constitution de garanties financières. ”

Ainsi, dans cette première approche, l'imposition de garanties financières était une faculté, et non une obligation, pour l'autorité publique. Cependant, la loi de 1993 sur les carrières² a été l'occasion d'intégrer les dispositions de la loi de 1987 dans la législation sur les installations classées, en insérant un nouvel article 4-2 dans la loi du 19 juillet 1976. Ces dispositions font la synthèse des textes précités, dans la mesure où il dispose que “ la mise en activité, tant après l'autorisation initiale qu'après une autorisation de changement d'exploitant, des installations définies par décret en Conseil d'Etat présentant des risques importants de pollution ou d'accident, des carrières et des installations de stockage de déchets, est subordonnée à la constitution de garanties financières ”³.

Ainsi, pour des installations dangereuses définies par décret en Conseil d'Etat, la constitution de ces garanties passe d'une faculté à une obligation pour l'autorité compétente.

b). Le silence du droit communautaire.

La directive Seveso I, du 24 juin 1982, ne prévoyait aucune disposition concernant ces garanties financières. Mais surtout, la directive du 9 décembre 1996 n'en fait nullement mention. Cette omission peut paraître étonnante, dans la mesure où la directive Seveso II contient une profusion de détails sur l'ensemble des autres moyens de prévention, et où le droit français a bien souvent joué un rôle d'inspiration.

La constatation d'une telle absence est surtout utile à s'interroger sur la place des garanties financières. Une approche optimiste verrait dans cette lacune du droit communautaire une preuve de l'avant-gardisme du droit national en matière de prévention des risques, en pleine concordance avec le principe selon lequel les Etats membres peuvent toujours adopter des mesures plus sévères que celles prévues dans les textes communautaires¹, alors qu'une analyse plus critique et restrictive trouverait là un moyen de justifier l'argument selon lequel les garanties financières ne seraient pas un outil de prévention des risques.

L'étude du mécanisme d'institution de ces garanties apporte sans nul doute un éclairage sur ces questions.

¹ Décret n°79-1108 du 20 décembre 1979, relatif aux autorisations de mise en exploitation de carrières, à leur renouvellement, à leur retrait et aux renoncations à celles-ci, et loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination de déchets ainsi qu'aux ICPE, reproduits dans le Code de l'environnement, Dalloz, 6^{ème} édition, 1998.

² Loi n°93-4 du 4 janvier 1993 relative aux carrières.

³ Il est intéressant de noter que cet al. 1^{er} de l'article 4-2 fait le lien entre les installations classées soumises à l'obligation de constituer des garanties financières et celles soumises à la procédure spéciale d'autorisation de changement d'exploitant, étudiée précédemment.

2°. Les obligations découlant du mécanisme des garanties financières.

Comme il l'a été dit plus haut, ce mécanisme fait intervenir la personne publique chargée de délivrer l'autorisation, le futur exploitant et le tiers garant, à qui incombent des obligations différenciées.

a). les obligations de l'autorité publique

Dans le cas où le projet d'installation classée entre dans le champ d'application de la loi, la constitution de garanties financières devient une condition de délivrance de l'autorisation.

- L'identification des installations concernées :

Le décret du 9 juin 1994² insère dans le décret du 21 septembre 1977 les articles 23-2 à 23-7 nouveaux. Hors les cas des carrières et installations de stockage de déchets, expressément prévus par la loi, l'article 23-2 du décret de 1977 précise le contenu de la notion " d'installations présentant des risques importants de pollution ou d'accidents ", en identifiant celles-ci aux " installations figurant sur la liste prévue à l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976 "³. En d'autres termes, les installations dont l'autorisation peut donner lieu à l'institution de servitudes d'utilité publique doivent être dotées de garanties financières. Il existe donc un lien explicite entre ces garanties et les installations dangereuses.

- L'imposition de garanties financières par la procédure de délivrance de l'autorisation :

A l'occasion de l'examen du dossier de demande d'autorisation, le préfet contrôle les capacités techniques et financières du pétitionnaire⁴, aux vues des éléments fournis par ce dernier, notamment l'engagement écrit du tiers garant⁵. Aussi, une demande d'autorisation qui ne ferait état de la constitution d'aucune garantie financière devra être rejetée par le préfet.

Bien entendu, en cas d'autorisation de changement d'exploitant, la décision est prise par arrêté complémentaire.

Les modalités d'actualisation du montant des garanties sont prévues par l'article 23-6 du décret de 1977 : toute modification devra intervenir par arrêté complémentaire, à charge pour l'exploitant de devoir " réviser contractuellement le montant (...) dans un délai fixé par le préfet ". Les obligations de l'exploitant sont donc facilement identifiables, elles présentent surtout une singularité du point de vue de la sanction de leur inexécution.

b). Les obligations de l'exploitant.

Puisque, pour les installations de l'article 7-1, la constitution des garanties financières est une obligation, l'exploitant devra fournir toutes les pièces nécessaires pour attester de l'exécution de celle-

¹ Article 17 de la directive du 24 juin 1982 notamment.

² Décret n°94-494 du 9 juin 1994, prévu à l'article 4-2 de la loi de 1976

³ Article 23-2 al.1, 3°.

⁴ Selon les articles 3 al.3 de la loi et 2-5 du décret, étudiés à l'occasion de l'examen de la déclaration de changement d'exploitant.

⁵ Article 23-3 al.1.

ci, non seulement au stade de l'instruction du dossier par le préfet, mais aussi après la délivrance de l'autorisation, " dès la mise en activité "1.

En cas de violation de cette obligation, les sanctions applicables à l'exploitant sont sévères, mais un doute semble persister pour l'une d'elles. Il s'agit notamment du cas où la garantie à durée limitée n'est pas renouvelée². Outre les sanctions administratives prévues à l'article 23 du 19 juillet 1976 qui " sont portées à la connaissance du garant par le préfet "3, existe parallèlement celle prise par le ministre, par décision motivée, sur la base du procès verbal dressé par l'inspection des installations classées⁴. La sévérité de cette sanction tient dans son montant, qui " est égal à trois fois la valeur de la différence entre le montant des garanties exigées et celui des garanties réellement constituées dans la limite des deux cents millions de francs "5.

En définitive, l'exploitant est donc soumis à deux obligations distinctes : d'une part, l'obligation principale de contracter avec le tiers garant et, d'autre part, de fournir les informations nécessaires au préfet pour que celui-ci puisse apprécier l'existence et la consistance de telles garanties.

Mais le principal intérêt de celles-ci se trouve dans leur objet, c'est à dire, dans l'ensemble des mesures concrètes qu'elles doivent permettre de financer en cas de défaillance de l'exploitant. Cette mise en œuvre conditionnelle relève du garant lui-même.

c). L'obligation du garant.

Quiconque ne peut pas être garant d'une installation classée dangereuse. Aussi, avant de préciser l'objet des garanties, il faut identifier les tiers autorisés à devenir débiteur de telles obligations.

L'article 23-3 alinéa 1^{er} énumère limitativement les organismes pouvant se porter garants ; il peut s'agir " d'un établissement de crédit, d'une entreprise d'assurances, ou également, en ce qui concerne les installations de stockage de déchets, d'un fonds de garanties géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie [ADEME] ".

Pour ce qui concerne spécifiquement les installations dangereuses de l'article 7-1 de la loi de 1976, le 4^{ème} alinéa de l'article 23-3 du décret de 1977 pose précisément la liste des opérations dont le financement devra être couvert par le garant : la surveillance et le maintien en sécurité de l'installation en cas d'événement exceptionnel susceptible d'affecter l'environnement, ainsi que les intervention en cas d'accident ou de pollution.

La remise en état du site après exploitation ne peut plus faire l'objet de ces garanties financières pour ce type d'installation depuis un décret du 5 janvier 1996, alors que cette possibilité existe pour les carrières.

¹ Article 23-3 al.3.

² Au moins trois mois avant échéance, selon l'article 23-3 in fine.

³ Selon l'article 23-7 du décret du 21 septembre 1977.

⁴ Dans les formes prévues à l'article 23-5.

⁵ Voir l'article de F. Bavoillot, " les garanties financières prévues au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement ", P.A., 1^{er} juillet 1994, n°78 , p.11. En réalité, pour les installations de l'article 7-1, il semble bien que seules les sanctions de l'article 23 de cette loi leur soient applicables : l'article 23-5 du décret ne le précise pas expressément, mais renvoie à la sanction prise par le ministre en vertu de l'article 7-1 de la loi du 15 juillet 1975, sanction qui

Quoiqu'il en soit, s'il est utile de présenter le mécanisme d'institution de ces garanties, leur intérêt réside surtout dans le rôle, discutable, qu'elles peuvent jouer dans la prévention des risques technologiques.

B. Finalité des garanties financières.

L'idée que sous-tend ces garanties est simple : "cette mesure est destinée à permettre à l'administration et à la collectivité de se prémunir contre une éventuelle insolvabilité de l'exploitant qui reste par ailleurs civilement responsable des préjudices qu'il pourrait provoquer à des tiers"¹, en vertu de l'article 4-2 alinéa 2 de la loi du 19 juillet 1976.

Aussi, la vocation de ce type de garanties à réparer les atteintes à l'environnement semble assez évidente. Par exemple, si l'exploitant d'une carrière est défaillant, l'autorité publique fera appel à ses garanties pour assurer la remise en état des lieux. Mais, comme on l'a vu, l'objet des garanties financières que doit contracter une installation dangereuse est très spécifique, et va amener à s'interroger sur une éventuelle finalité préventive de ces garanties, concourante à la fonction principale de réparation. Si la thèse selon laquelle ces garanties joueraient un rôle dans la prévention des risques technologiques majeurs est soutenue par différents éléments (1°), sa valeur en est atténuée par la manière dont peuvent être activées, en pratique, ces garanties (2°).

1°. Un instrument de prévention des risques technologiques majeurs ?

L'utilité de ces garanties financières pour prévenir un risque d'accident majeur peut être justifiée par deux remarques. D'une part, la procédure d'institution de ces garanties joue un rôle de filtre à l'égard des installations projetées. En effet, dans l'hypothèse où un exploitant n'aurait pas les capacités techniques et financières nécessaires, le préfet pourra refuser d'accorder l'autorisation. De surcroît, il est loisible de croire qu'un pétitionnaire n'ayant pas les capacités techniques d'exploiter une installation dangereuse sera dans l'impossibilité pratique de remplir l'obligation de contracter une garantie, dans la mesure où aucun tiers ne souhaitera se porter garant.

De même, un exploitant dont l'installation aurait déjà été mise en activité et qui n'accomplirait pas les diligences nécessaires au respect des prescriptions préfectorales, risquerait d'être l'objet de sanctions administratives portées à la connaissance du garant. Celui-ci pourrait alors rompre ou ne pas renouveler l'engagement le liant à l'exploitant négligent.

Dans toutes ces hypothèses, l'exploitant ne remplissant plus les conditions de l'autorisation, l'activité de son installation pourrait être suspendue, ce qui réduirait d'autant les risques d'accident...

D'autre part, l'objet même des garanties imposées aux installations de l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976 conduit à douter de la vocation réparatrice de leur mise en œuvre. Si une opération de remise en état du site remplit bien cette fonction, en revanche, que penser de celle des opérations

ne serait donc applicable qu'aux installations de stockage de déchets (cf. analyse de M. Baucomont, *Traité de droit des installations classées*, p.163).

¹ C. Cans, précitée.

garanties pour les installations dangereuses ? Le montant de leur garantie est calculé en fonction de deux opérations : la surveillance et le maintien en sécurité en cas d'événement exceptionnel, et l'intervention en cas d'accident et de pollution. Or, ces deux opérations, qui doivent par définition être effectuées à l'intérieur de l'installation, relèvent en principe de la responsabilité de l'exploitant. Il semble même que ces deux opérations soient inhérentes à l'application du POI, que doivent nécessairement avoir élaboré les installations concernées par les garanties financières.

Autrement dit, la garantie va permettre de financer la mise en œuvre du POI, qui est indiscutablement un outil de prévention des risques. Les garanties financières sont alors, au moins indirectement, des instruments de prévention. Cependant, cette extension " par ricochet " de la fonction des garanties financières doit être nuancée.

2°. Les limites de la fonction préventive des garanties financières.

Il est un point important dans l'étude des garanties financières qui n'a pas encore été traité, et qui suscite une importante réserve quant à leur portée réelle en tant qu'instrument de prévention des risques : la question de leur mise en œuvre. L'hypothèse est la suivante : une installation dangereuse dispose des garanties financières exigées, mais un accident survient, et l'exploitant est défaillant, soit qu'il ait manqué à ses obligations de surveillance du site et d'intervention, soit qu'il n'ait pas eu les moyens financiers d'y faire face, ce qui, en définitive, aboutit au même résultat. En cette occurrence, la procédure d'appel des garanties financières est régie par l'article 23-4 du décret du 21 septembre 1977, qui prévoit que " le préfet met en œuvre les garanties (...) après intervention des mesures prévues à l'article 23 de la loi ". Cela signifie que le préfet doit préalablement mettre en demeure l'exploitant de remplir ses obligations dans un délai déterminé, puis, à l'expiration de ce délai, si l'exploitant ne s'est pas conformé à cette demande (ce qui est notre hypothèse de départ), le préfet peut obliger l'exploitant à consigner¹ la somme nécessaire à l'exécution des travaux, faire procéder à l'exécution d'office des travaux et/ou suspendre le fonctionnement de l'installation.

Or les obligations que doit remplir l'exploitant, sont nécessairement des obligations d'exécution immédiate de surveillance, de maintien en sécurité de l'installation et d'intervention en cas d'accident. Aussi, la procédure d'appel des garanties semble irréaliste, ou tout le moins inconciliable avec l'impératif de célérité que requiert l'intervention de l'exploitant suite à un accident, dans la mesure où celui-ci ne pourra bénéficier du montant des garanties qu'après mise en demeure non suivie d'effets...

Aussi, il est plus vraisemblable que le mécanisme de la garantie fonctionnera grâce au jeu de l'article 26-1 de la loi du 19 juillet 1976. Selon cet article, " lorsque les personnes morales de droit public interviennent matériellement ou financièrement, pour atténuer les dommages résultant d'un incident ou d'un accident causé par une installation [classée] ou pour éviter l'aggravation de ces dommages, elles ont droit au remboursement, par les personnes responsables de l'incident ou de l'accident, des frais qu'elles ont engagés, sans préjudice de l'indemnisation des autres dommages subits (...) ".

¹ Ce qui reviendra à faire jouer la garantie si l'exploitant est insolvable

Dans cette optique, en cas d'inaction de l'exploitant à l'intérieur de l'installation, l'autorité publique exécutera d'office les opérations nécessaires, quitte à actionner postérieurement la garantie pour obtenir remboursement des frais engagés.

Les difficultés juridiques suscitées par l'instrument des garanties financières sont assez considérables, et même si celles-ci peuvent être, au moins pour partie, considérées comme un instrument de prévention des risques d'accidents majeurs, l'utilité du contrôle du fonctionnement des installations semble beaucoup plus directe.

II. L'obligation de contrôler le fonctionnement de l'installation.

Après avoir présenté sommairement la situation française du contrôle des installations classées (A.), il faudra approfondir l'analyse des innovations apportées par le développement récent du droit communautaire (B.).

A. L'inspection des installations classées.

L'organisation administrative générale de l'inspection des installations classées en France est assez simple (1°). De même, l'exposé des nombreuses fonctions qui lui incombent pourrait ne susciter que peu de commentaires si la pratique n'en dévoilait pas des difficultés d'importance (2°).

1°. Organisation administrative.

Actuellement, cette organisation est prévue par l'article 34 du décret du 21 septembre 1977¹, qui en pose le principe général, ainsi qu'un certain nombre d'exceptions.

a). Principes.

“ Le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement est chargé, sous l'autorité du préfet de département, de l'organisation de l'inspection des installations classées ” (A.34 al.1) ; le préfet étant l'autorité de droit commun compétente pour imposer des prescriptions, une telle articulation hiérarchisée de l'inspection de celle-ci, sous son autorité, est donc capitale. Les inspecteurs “ sont des cadres techniques, désignés par le préfet sous autorité du directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ” (A.34 al.2), et peuvent, en principe, appartenir à tout service de l'Etat, sauf si bien sûr, pour des raisons d'impartialité évidente, ils effectuent des missions “ rémunérées directement et indirectement par les propriétaires ou les exploitants d'installations classées ” (A.34 al.3).

Cependant, le métier d'inspecteur nécessitant des compétences scientifiques et techniques poussées, le décret de 1977 énumère les services déconcentrés de l'Etat desquels peuvent provenir ces agents. Il s'agit des DRIRE précitées, qui sont “ le premier service pourvoyant à l'inspection ”², mais aussi des

¹ Dans sa rédaction issue du décret du 9 juin 1994, précité

² Michel Baucomont, Traité des installations classées, précité, p.50

services vétérinaires des DDAF¹, dans la mesure où bon nombre des installations classées ont une activité tournée vers l'élevage et l'agroalimentaire, et enfin des DDASS², notamment pour le contrôle des installations d'élimination des résidus urbains. L'inspection des installations classées est donc généralement présentée comme un corps pluridisciplinaire, puisqu'il comporte aussi bien des ingénieurs des mines ou des travaux publics que des vétérinaires...

b). Exceptions

L'organisation administrative, ou tout le moins le mode de désignation des inspecteurs des installations classées est susceptible de différer, à raison soit du lieu d'implantation géographique de l'installation, soit des activités menées en son sein.

D'une part, "à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne"(A.34 al.4 du décret), l'inspection relève du préfet de Police. Cette exception est historiquement issue d'un règlement pris par le préfet de Police de Paris le 20 décembre 1881, par lequel était créée l'inspection, alors même que la législation n'allait prévoir son existence qu'à partir de la loi du 10 décembre 1917 pour l'ensemble du territoire français. Quoiqu'il en soit, la réglementation actuelle a conservé cette organisation originale : une cinquantaine d'agents exercent les fonctions de commissaires-inspecteurs divisionnaires, commissaires-inspecteurs et contrôleurs au sein du service d'inspection des installations classées (STICC), relevant de la direction de la prévention et de la protection civile, au sein de la préfecture.

D'autre part, il faut faire mention de deux autres exceptions à l'organisation de base. Tout d'abord, les inspecteurs chargés du double contrôle des installations classées et installations nucléaires de base sont nommés par arrêté conjoint des ministres compétents pour ces deux types d'installations, selon la procédure de l'article 32 al.5 du décret de 1977. De plus, pour les installations classées relevant du ministre de la Défense, l'inspection "est assurée par le Contrôle général des armées (arrêté du 19 décembre 1980)"³.

Bien qu'il faille évoquer sommairement l'organisation administrative de cette inspection, le point central, pour ce qui concerne la prévention des risques, est plutôt le rôle qu'elle est chargée de remplir à l'égard des installations classées.

2°. Missions de l'inspection

Hormis leur rôle dans "l'information du public sur les risques et la conduite à tenir en cas d'accident, notamment au niveau des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles"⁴, il est possible de présenter le travail des inspecteurs des installations classées au travers de deux grands pôles.

¹ Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

² Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

³ Michel Baucomont, précité, p.311

⁴ Selon C. Cans, dans le Dalloz Action Urbanisme ; cette fonction sera étudiée dans l'analyse de l'information au public (seconde partie)

a). La participation à l'élaboration des normes et documents de prévention des risques

En tant que cadres techniques, les inspecteurs des installations classées servent d'interface entre l'exploitant et le préfet, dans la mesure où ils disposent en principe de la connaissance scientifique nécessaire pour permettre à l'autorité publique de transcrire dans des normes juridiques les prescriptions techniques indispensables à l'encadrement optimal du fonctionnement de l'installation.

Ainsi, ils instruisent les dossiers soumis au préfet, par exemple en examinant le contenu de l'étude de dangers, du POI et du plan particulier d'intervention (PPI), ou en rédigeant les prescriptions techniques qui seront imposées à l'exploitant par l'arrêté préfectoral d'autorisation ou les arrêtés complémentaires. Cela étant, même si le rôle de "conseiller technique" des inspecteurs des installations classées est fondamental, il s'inscrit dans un cadre plus large issu de l'organisation administrative elle-même. En effet, qu'il s'agisse des installations classées ou de tout autre sujet nécessitant des connaissances spécifiques, les services déconcentrés de l'Etat dans le département, comme la DDE ou la DDASS, remplissent nécessairement cette fonction d'aide à la décision, puisqu'ils sont placés sous l'autorité du préfet de département. C'est donc plus dans la fonction de contrôle de l'installation classée qu'il faut trouver l'explication du rôle primordial des inspecteurs.

b). Le contrôle du fonctionnement de l'installation classée

La loi du 19 juillet 1976 est peu explicite sur la surveillance que doivent mener les inspecteurs, disposant seulement qu'ils "peuvent visiter à tout moment les installations"¹. L'objet de cette visite est bien évidemment de vérifier si les prescriptions de fonctionnement sont respectées par l'exploitant. Cette visite donnera lieu à l'établissement d'un rapport d'inspection, et, le cas échéant, à un procès verbal des infractions commises, sur la base duquel pourra être poursuivi l'exploitant.

Il faut préciser aussi que les inspecteurs "ont pour mission de rechercher les installations classables, non autorisées, ni déclarées"¹. Même s'il est peu probable, en pratique, qu'une installation à haut risque ait pu s'implanter et exploiter sans avoir satisfait à la procédure d'autorisation, en revanche, cette fonction paraît plus importante pour les installations frôlant le seuil entre déclaration et autorisation, ou de façon plus récente, celui distinguant les deux catégories d'installations Seveso.

En dehors de l'exposé de ces grands axes de travail de l'inspection des installations classées, la pratique de ces contrôles est éclairante à plus d'un titre, notamment à la lecture des chiffres présentés dans le Rapport d'activité, pour l'année 1997, de la direction de la prévention des pollutions et des risques du ministère de l'Environnement. En plus des 500 000 installations classées soumises à déclaration, plus de 63 000 établissements relevaient, au 31 décembre 1997, du régime de l'autorisation, dont 1000 étaient répertoriés comme "potentiellement dangereux". Le rapport fait aussi état de 397 installations Seveso. Concernant ces installations présentant un "risque industriel", 1200 études de dangers ont été acceptées.

¹ Article 13 de la loi

Parallèlement, 1325 agents font partie de l'inspection des installations classées, ce qui ne représente, " en équivalent temps plein ", qu'un nombre de 680. Au cours de l'année 24 700 rapports ont été effectués².

Compte tenu du nombre d'inspecteurs, le travail effectué semble donc très important, ne serait-ce qu'au titre du contrôle de fonctionnement des installations classées. Cependant, il est important de noter que les visites des inspecteurs sont conditionnées par trois contraintes principales. Tout d'abord, les inspecteurs sont dans l'impossibilité numérique de contrôler toutes les installations classées (environ 560 000). Aussi, leur travail s'oriente en priorité vers les établissements présentant les risques les plus importants. Enfin, pour que les résultats de leur visite soient probants, les exploitants ne doivent pas avoir pu modifier les éléments du fonctionnement de leur installation, préalablement à la venue des inspecteurs. Ainsi, de tels contrôles doivent être inopinés.

Ces trois éléments concourent à ce que l'inspection soit peu planifiée, et que la gestion de celle-ci imprègne un ordre aléatoire imprévisible aux contrôles, ce qui, en définitive, semble pour le moment peu conciliable avec les exigences communautaires.

B. Les nouvelles exigences communautaires.

Alors que la directive du 24 juin 1982 restait muette sur la question de l'inspection des installations présentant un risque d'accident majeur³, celle du 9 décembre 1996 dispose d'obligations très précises incombant aux Etats, et, par voie de conséquences, à l'autorité compétente pour cette inspection (1°). De même que sur d'autres éléments novateurs de la directive Seveso II, étudiés préalablement ou ultérieurement, la mise en conformité du droit national avec les exigences communautaires est encore inachevée (2°).

1°. Les impératifs de la directive Seveso II.

L'examen des motifs de la nouvelle directive est éloquent à plus d'un titre. En effet, après que les quatorze premiers considérants de celle-ci aient justifié la nécessité d'une nouvelle intervention communautaire en la matière, ainsi que le champ d'application de celle-ci, l'exposé des mesures qui vont être prévues dans le dispositif commence par celui de l'inspection, alors que cette question ne sera traitée qu'à l'article 18 de la directive :

“ Considérant que les inégalités des modalités d'inspection des établissements par les autorités compétentes peuvent engendrer des niveaux de protection différenciée ; qu'il convient de fixer au niveau communautaire les exigences essentielles auxquelles doivent répondre les systèmes de contrôle mis en place par le Etats membres ”⁴.

¹ Dictionnaire permanent, environnement et nuisances, partie Installations classées, §41, p.3986

² Ce chiffre représente les rapports effectués au titre de visite de surveillance (22 800), de " recollement " (ou fin d'activité : 900) et suite à un accident ou à une pollution accidentelle (650). Il n'inclut pas les 3500 plaintes déposées.

³ Seul l'article 7§2 de la directive Seveso I faisait mention de l'organisation de l'inspection, sans autres précision

⁴ Considérant n°16 de la directive du 9 décembre 1996

Explicitement donc, la motivation est celle de l'harmonisation. Cependant, il est possible de trouver une seconde motivation implicite, qui semble relever de l'évidence, mais n'est mentionnée qu'au considérant précédent : “ il résulte de l'analyse des accidents majeurs déclarés dans la Communauté que la plupart résultent de défaillances dans la gestion et dans l'organisation ”¹, défaillances dont l'existence aurait pu être mise en exergue par un contrôle préventif du fonctionnement de l'installation, et ainsi évitées.

Ce faisant, l'article 18 de la directive du 9 décembre 1996 dispose que les Etats membres doivent veiller à imposer deux obligations distinctes aux autorités compétentes pour l'inspection, dont l'exécution est fonction du type d'installation en cause.

a). L'obligation d'établir un programme d'inspection.

Il s'agit là d'une obligation de portée générale, puisque l'ensemble des établissements entrant dans le champ d'application de la directive, qu'ils soient dits simplement “ à risque ” ou “ à haut risque ” (application des articles 9, 11 et 13), doivent faire l'objet d'un programme d'inspection². Pour les installations Seveso tout le moins, la systématisation du contrôle est désormais une évolution incontournable. Dans la lignée du droit français, la directive prévoit que l'inspection ne doit pas être subordonnée à la réception des documents que l'exploitant devra fournir³, doit donner lieu à la rédaction d'un rapport qui permettra le suivi de l'installation, et, le cas échéant, la mise en conformité avec les prescriptions applicables, voire la modification de celles-ci⁴.

Compte tenu de l'objet même de la directive, celui de l'inspection est nécessairement tourné vers la seule prévention des risques d'accidents majeurs et la limitation de leurs conséquences en cas de survenance⁵, alors que l'inspection des installations classées assure en France des tâches beaucoup plus diversifiées.

Outre la planification systématique de l'inspection des établissements Seveso dans leur ensemble, la directive prévoit une périodicité stricte de ces contrôles pour les installations les plus dangereuses.

b). L'obligation d'une inspection annuelle.

En réalité, la directive Seveso II fixe cette obligation de fréquence d'inspection pour laquelle la périodicité annuelle est une valeur maximum (“ le programme comporte au moins tous les douze mois

¹ Considérant n°15 de la directive du 9 décembre 1996

² Article 18§2, a).

³ il peut s'agir du rapport de sécurité, du document relatif à la politique de prévention des accidents majeurs. Article 18§1 de la directive

⁴ Article 18§2, b) et c).

⁵ Au terme de l'article 18§1 de la directive, l'inspection a pour objectif de vérifier que l'exploitant a bien pris les mesures de prévention et de limitation des conséquences des accidents majeurs, fourni les informations requises au public, et que le contenu des documents qu'il a fourni à l'autorité compétente (par exemple le rapport de sécurité) est en adéquation avec la situation réelle de l'installation.

une inspection sur le site”¹⁾ mais n’impose son exécution que pour les installations les plus dangereuses ou à haut risque, décrites précédemment².

A la lecture des dispositions de la directive, “ un aménagement réglementaire ”³ semble inévitable, même si la pratique de l’inspection des installations classées axait déjà les contrôles en direction des installations dangereuses.

2°. La mise en conformité du droit national

Une note du 19 janvier 2000¹, relative aux thèmes d’action nationale de l’inspection des installations classées pour l’an 2000, expose les priorités que souhaite imprimer le ministre de l’Environnement à ces contrôles. “Ces thèmes (...) ont été retenus en raison des enjeux liés aux risques d’accident et à l’impact sur la santé publique”. Concernant la “ mise en œuvre des obligations de la directive Seveso II ”, le §4 de la note informe les préfets des tâches prioritaires sur lesquelles devra porter le travail d’inspection. D’une part, un travail d’inventaire devra être mené, afin d’établir “ un recensement complet des établissements soumis à la directive Seveso II ”. D’autre part, pour “ les établissements relevant du seuil haut (...) il convient d’établir une planification du traitement dans le temps ” des documents que devra élaborer l’exploitant : étude de dangers, plan d’opération interne...

Cependant, aucune mention n’est faite de la périodicité de l’inspection. En tout état de cause, cette note informative renvoie à un dispositif “ prochainement publié ” le soin de préciser le mécanisme choisi pour la transposition des obligations communautaires. En définitive, il devient évident que la mise en œuvre d’un contrôle du fonctionnement des installations classées présentant des risques technologiques majeurs est devenu une obligation à la charge de l’autorité publique, dont l’exécution peut être subordonnée à une périodicité pour les établissements les plus dangereux.

A l’inverse, la mise en œuvre de certains outils de prévention des risques, dans la réglementation de installations classées, sont laissés à la discrétion de l’autorité compétente.

§2. Les facultés de l’autorité publique.

De façon préliminaire, il est nécessaire de préciser que par le terme “ faculté ”, il faut entendre ici les cas où les autorités compétentes, notamment le préfet, peuvent prescrire l’exécution de mesures de prévention prévues par la réglementation des installations classées. Cette possibilité se distingue donc de la situation de compétence liée, dans laquelle une norme juridique va imposer à l’autorité publique d’agir, comme dans le cas préétudié où le préfet doit subordonner l’autorisation d’exploitation à des règles de prescriptions techniques nécessaires au respect des intérêts protégés par la loi du 19 juillet 1976, à défaut de quoi la responsabilité de l’Etat pourra être engagée.

¹ Article 18§2, a).

² Il s’agit des installations soumises à l’obligation de fournir un rapport de sécurité (A-9), un plan d’urgence (A-11) et d’information du public (A-13).

³ Michel Baucomont, BDEI n°1, 1999, précité, et Dictionnaire permanent environnement et nuisances, partie Installations Classées, §41, p.3986.

La réglementation des installations classées offre principalement deux outils de prévention des risques technologiques majeurs dont l'usage n'est en principe pas obligatoire pour l'autorité publique. Ces deux instruments ont pour point commun de prévenir l'aggravation des conséquences d'un accident potentiel, eu égard à la situation d'implantation géographique de l'installation par rapport aux activités exercées aux abords de celle-ci. En effet, s'il est une chose que de prévenir la survenance d'un accident, il en est une autre, de non moindre importance, que d'éviter que celui-ci ne prolonge ses effets dommageables à d'autres installations ou à toute autre activité implantée à proximité.

Pour ce faire, la réglementation des installations classées permet au préfet de prendre en compte "l'effet domino", en imposant un certain nombre de mesures à des installations connexes (I), mais aussi, de manière plus générale, d'instituer une servitude d'utilité publique autour de l'établissement dangereux (II), afin d'empêcher toute implantation à côté de celui-ci.

I. La prise en compte de "l'effet domino".

"L'effet domino", dont l'émergence explicite en droit positif peut être datée à l'emploi de ces termes par la directive du 9 décembre 1996, mérite quelques explications. Tiré du langage commun, il pourrait être sommairement défini comme désignant la transmission successive d'un événement entre plusieurs personnes ou choses, à raison de la proximité que celles-ci entretiennent entre elles. Ainsi, sont par exemple sujets à effet domino les automobiles impliquées dans une collision en chaîne, ou encore ces arbres déracinés lors d'une tempête, non par le vent mais par la chute d'autres arbres. En réalité, la puissance métaphorique de la formule suffit à l'expliquer d'elle-même, mais appelle néanmoins un commentaire quant à son utilisation en matière d'installations dangereuses.

La protection de l'environnement est en effet à l'origine d'une situation paradoxale. Pour des raisons évidentes, l'implantation d'activités, notamment industrielles, doit être évitée dans certaines zones sensibles, soit en raison de l'implantation de population, soit de la qualité de l'environnement (site remarquable, espèces menacées...). C'est d'ailleurs là le fondement de la loi du 19 juillet 1976, dont les intérêts protégés sont énumérés par son article 1^{er}. Aussi, est-il préférable de regrouper ce type d'activités, par exemple dans une zone industrialisée. Cependant, dans l'hypothèse où les installations ainsi rapprochées sont dangereuses, la survenance d'un accident dans l'une d'elles fait courir le risque supplémentaire de sa transmission aux autres installations, dont le fonctionnement était jusque là normal. Peuvent ainsi être imaginées la propagation d'un incendie, des explosions "en chaîne"... En définitive, un tel regroupement d'installations dangereuses, s'il est mal maîtrisé, peut aboutir à la multiplication exponentielle des dommages pour l'homme et l'environnement.

A l'image de cette formule physique selon laquelle l'énergie d'un atome est supérieure à celle de la somme de l'énergie des éléments qui le composent, le risque technologique majeur, pour être appréhendé à sa juste mesure, doit faire l'objet d'une prévention globale, car la seule addition des prescriptions imposées isolément à chaque installation ne saurait être suffisante.

¹ DE n°77, avril 2000, p.7

Néanmoins, la circonstance selon laquelle un même site peut comporter plusieurs installations classées contrôlées par le même exploitant aboutit à distinguer deux hypothèses. La prise en compte de l'effet domino devra prendre des voies réglementaires différentes selon que l'autorité publique sera en présence de plusieurs installations connexes dépendant d'un même exploitant (A) ou de plusieurs exploitants (B).

A. Installations connexes contrôlées par un même exploitant

Il semble bien que cette approche restrictive ait été l'appréhension initiale du phénomène d'effet domino dans la réglementation des installations classées pour la prévention des risques technologiques majeurs, tout le moins dans l'analyse explicite des textes ; l'objectif était seulement d'adopter une conception globale d'un site contrôlé par un même exploitant, et sur lequel devait être implantées plusieurs installations classées. Cette démarche se retrouve aussi bien dans le droit national (1°), que dans les textes communautaires initiaux (2°).

1°. La réglementation des installations classées

La prise en compte de l'effet domino, dans cette première hypothèse, est rendue possible par la lecture croisée de deux articles du décret du 21 septembre 1977. Tout d'abord, au stade de la demande d'autorisation, le pétitionnaire devra élaborer les documents nécessaires à la constitution de son dossier, et notamment l'étude de dangers, de telle sorte qu'ils portent " sur l'ensemble des installations ou équipements exploités ou projetés (...) qui, par leur proximité ou leur connexité avec l'installation soumise à autorisation, sont de nature à en modifier les dangers ou inconvénients " ¹.

Ce souci de complétude permettra donc à l'autorité compétente de connaître sans lacunes l'ensemble des composantes du site, projetées ou existantes, et d'en mesurer les interactions potentielles, de sorte que, dans un second temps l'administration puisse délivrer l'autorisation en l'ayant assortie de prescriptions particulières. Aussi, que cette mise en adéquation des normes imposées à des installations connexes soit réalisée au moyen d'un arrêté d'autorisation ou d'arrêtés complémentaires, " les prescriptions (...) s'appliquent aux autres installations ou équipements exploités par le demandeur qui, mentionnées ou non à la nomenclature, sont de nature par leur proximité ou leur connexité avec [l'] installation soumise à autorisation à modifier les dangers ou inconvénients " de celle-ci ².

L'approche du droit français est donc large, en ce qui concerne les prescriptions imposables à l'ensemble d'un site contrôlé par un même exploitant, puisqu'elle permet l'extension du régime des installations classées à des équipements ou des installations n'entrant pas, à eux seuls, dans le champ d'application de la loi du 19 juillet 1976.

2°. La première approche du droit communautaire

¹ A.3 al.2 du décret.

² Article 19 du décret

Les motifs de la directive Seveso I ne faisant pas mention de la prise en compte de l'effet domino, et le dispositif n'y renvoyait qu'au titre des informations que devait contenir l'ancienne notification¹. Aussi, pour les seules installations à hauts risques, les Etats membres devaient veiller à ce que “ le fabricant fournisse la quantité d'information requise pour la notification (...), compte tenu du fait que ces installations sont à une faible distance les unes des autres et que les risques d'accidents majeurs se trouvent aggravés ”. Cependant, cette adaptation du contenu de la notification n'était une obligation, à la lecture de cette directive désormais abrogée, que pour les “ activités industrielles pour lesquelles les quantités, par substance, sont dépassées dans un ensemble d'installations du même fabricant distantes de moins 500 mètres (...) ”.

La directive Seveso II, bien qu'elle vise essentiellement l'échange d'informations, permet désormais de prendre en compte l'effet domino entre des installations relevant d'exploitants différents.

B. Installations connexes contrôlées par différents exploitants

Cette approche plus large est la seule qui paraisse réellement satisfaisante, dans la mesure où il serait vain de croire en une fiction juridique selon laquelle il n'existerait d'interactions entre installations connexes que dans le cas où elles seraient contrôlées par le même exploitant. Aussi, le droit actuel permet-il d'intégrer cette seconde hypothèse. Sur ce point de droit, le droit français (2°) des installations classées semble devancer les derniers développements communautaires (1°).

1°. L'effet domino dans la directive Seveso II

La question des installations connexes est désormais régie par l'article 8 de la directive du 9 décembre 1996, lequel s'applique à l'ensemble des établissements entrant dans le champ d'application de la directive, et non plus seulement aux seules installations “ à hauts risques ”. Selon cette disposition, “ l'autorité compétente (...) détermine les établissements ou groupes d'établissements ” dont la proximité accentue le risque ou les conséquences d'un accident, sans plus tenir compte du fait qu'ils dépendent d'un ou plusieurs exploitants².

Cependant, la prévention des risques technologiques majeurs ne pouvant être pleinement assurée à raison des seules prescriptions de l'autorité publique, puisque certains documents relèvent de l'exploitant (par exemple le POI), il a été prévu par la directive une obligation d'échange d'informations entre exploitants des installations connexes, afin de leur permettre “ de prendre en compte la nature et l'étendue du danger global (...) dans leur politique de prévention des accidents majeurs, leurs systèmes de gestion de la sécurité, leurs rapports de sécurité et leurs plans d'urgence internes ”³.

¹ Article 5§4 de la directive de 1982.

² Article 8§1

³ Article 8§2, a).

Qui plus est, les exploitants devront coopérer entre eux pour ce qui est de l'information du public et de l'élaboration par l'autorité publique du plan d'urgence externe¹.

Globalement, le droit national paraissait déjà offrir ces possibilités, à l'exception de l'obligation d'échange d'informations entre exploitants, que l'autorité compétente devra mettre en place, sous réserve du respect des dispositions relatives à la confidentialité de certains renseignements².

2°. La diversité des exploitants pour des installations connexes : les possibilités offertes par le droit français.

La possibilité d'adapter les prescriptions imposées à des installations contrôlées par divers exploitants, en raison de la proximité de celles-ci, va être ouverte dans une double mesure.

D'une part, et sans reprendre exhaustivement l'analyse de l'étude de dangers, il a été dit que celle-ci pouvait contenir, notamment, l'exposé " des accidents susceptibles d'intervenir, que leur cause soit d'origine interne ou externe (...) " ³. Aux vues du contenu de cette étude, tout laisse à penser qu'elle doit aussi faire mention des risques suscités par d'autres installations proches, en tant qu'éléments externes, pour ne pas risquer d'être incomplète. Dans cette mesure, le préfet pourra adopter les prescriptions contenues dans son arrêté d'autorisation ou un arrêté complémentaire aux risques dévoilés par la présence d'autres installations dangereuses.

Cependant, la question de savoir comment, et dans quelles mesures, le pétitionnaire allait pouvoir obtenir des informations suffisamment précises de la part des autres exploitants, qui peuvent souhaiter les garder confidentielles (technique de production innovante...), restait en suspend, et les nouvelles dispositions de la directive Seveso II semblent les bienvenues.

D'autre part, il faut noter que le droit français permet de régir un beaucoup plus grand nombre de situations de concentration d'installations que le droit communautaire. Bien évidemment, le champ d'application de la directive Seveso II est plus limité que celui de la loi de 1976, puisque sur 63 000 installations classées soumises à autorisation, seulement 400 sont dites Seveso. Mais surtout, le droit national présente un intérêt dans la mesure où il permet d'étendre le régime des installations classées à toute " installation non comprise dans la nomenclature (...) [qui] présente des dangers ou des inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article 1^{er} " de la loi du 19 juillet 1976⁴.

Ainsi, on peut imaginer que cette disposition permette d'étendre la prise en compte de l'effet domino entre installations classées et non classées. Imaginons qu'une installation classée Y ait été autorisée à s'implanter sur un site. Quelque temps après, une installation Z, non soumise à la loi de 1976, commence à fonctionner à proximité. Dans l'hypothèse où, par exemple, l'administration s'aperçoit que le mélange des rejets des installations Y et Z, présentant individuellement un caractère d'innocuité, aboutisse à la formation d'une substance dangereuse (dans l'air, l'eau), alors le préfet

¹ Article 8§2, b).

² Article 20 de la directive Seveso II

³ Article 3-5° du décret du 21 septembre 1977.

⁴ Article 26 de la loi de 1976.

pourra réglementer, et si nécessaire suspendre le fonctionnement d'une installation non classée, au motif que l'exploitation de celle-ci, à proximité d'une installation classée, présente de graves dangers. En définitive, il semble que la prise en compte de l'effet domino, dans les prescriptions applicables aux installations classées, serve à justifier l'imposition éventuelle de mesures plus sévères par l'autorité publique, dans le but de prévenir un risque technologique majeur aggravé par la proximité de plusieurs installations. Mais cette prise en compte n'a pas encore abouti à la consécration, en droit tout le moins, d'outils de prévention communs à plusieurs installations. En effet, si leur architecture semble difficile à bâtir, on peut facilement imaginer l'intérêt d'une coordination dans le déclenchement des POI, ou d'un PPI commun à plusieurs installations connexes. Cette évolution pourrait être un étape nouvelle et intéressante de la prévention des risques technologiques majeurs, tout comme celle qui consiste actuellement à réfléchir sur les liens qu'entretiennent prévention des risques naturels et des risques technologiques. On peut trouver notamment illustration de cette idée dans la note de la Direction de la prévention des pollution et des risques en date du 2 février 2000, relative à l'impact des catastrophes naturelles sur les établissements industriels à risque¹.

En tout état de cause, cette prise en compte de l'effet domino permet d'adapter les prescriptions applicables à plusieurs installations dont la proximité interfère sur la probabilité d'occurrence d'un accident et contribue surtout à augmenter le risque d'aggravation des conséquences de celui-ci. Il s'agit donc essentiellement d'agir au niveau du risque lui-même.

Cependant, il existe une approche plus générale et complémentaire de la prévention, que cible cette fois-ci principalement les victimes potentielles du dommage résultant d'un accident : la réglementation des installations classées ouvre la faculté, pour l'autorité publique, d'exercer une maîtrise de l'urbanisation autour de l'installation, destinée à concilier l'activité dangereuse de celle-ci avec l'ensemble des autres occupations du sol.

II. La maîtrise de l'urbanisation autour de l'installation classée.

L'autorité publique dispose de deux outils, dans la réglementation des installations classées, pour contrôler l'implantation géographique d'une installation, afin que celle-ci s'intègre le plus judicieusement au sein des multiples occupations du sol, et fasse ainsi peser le moins possible, sur les activités humaines ou l'environnement avoisinant, le risque de devoir supporter les conséquences dommageables d'un accident potentiel.

Dans cette perspective, le préfet pourra imposer au pétitionnaire de respecter une distance d'éloignement entre l'installation qu'il projète d'exploiter et certaines autres occupations du sol (A.), mais aussi empêcher, par l'institution d'une servitude d'utilité publique au moment de la délivrance de l'autorisation, que des activités ne viennent s'implanter par la suite à proximité de celle-ci (B.).

¹ DE 77, avril 2000, Panorama, p.4

A. L'obligation d'éloignement

L'idée est ici la suivante : l'installation doit être implantée sur un site suffisamment distant de lieux à protéger pour que ceux-ci ne soient pas affectés par la survenance d'un accident. Initialement, le décret du 15 octobre 1810, relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux, " avait classé parmi les industries soumises à autorisation sur la base du critère de l'éloignement des activités (...) comme la fabrication de sels ammoniacaux, celle de pièces d'artifice, de l'acétylène, ou les dépôts de charbon de bois ou chiffons, à raison des dangers d'explosion ou d'incendies qu'elles créaient "1. L'objectif essentiel était initialement la conciliation de cette industrie naissante et les impératifs de commodité de voisinage et de protection de la santé publique, bien plus que la protection de l'environnement. La loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, incommodes et insalubres consacra la notion d'éloignement en rendant sa mise en œuvre obligatoire pour les établissements soumis à autorisation et dits " de première classe ".

Cependant, la loi du 19 juillet 1976 n'a conservé que deux classes ou catégories d'installations, celles-ci pouvant être soumises, comme on l'a vu, tantôt à déclaration, tantôt à autorisation. La disparition des anciens " établissements de première classe " aurait pu laisser penser que la notion d'obligation d'éloignement était totalement tombée en désuétude. Pourtant, la possibilité d'institution d'une telle obligation reste possible pour l'autorité publique, dans le respect de certaines conditions (1°). Si l'obligation d'éloignement est loin d'être dénuée de tout effet utile dans la prévention des risques technologiques majeurs, il apparaît cependant que la jurisprudence a dû limiter la portée réelle de cet instrument (2°).

1°. L'institution du " périmètre de protection "2

Seul l'article 3 de la loi du 19 juillet 1976 dispose de l'existence de l'obligation d'éloignement, en prévoyant que, pour les seules installations classées soumises à autorisation, la délivrance de celle-ci " peut être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, cours d'eau, voies de communication, captage d'eau, ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers "3.

L'objet principalement affiché de cet éloignement, est donc, comme dans les textes de 1810 et 1917, de protéger les lieux habituellement ou potentiellement fréquentés par l'homme, mais aussi une de ses

¹ M. Baucumont et P. Gousset, précité

² JP Boivin, Droit des installations classées, précité. Cette dénomination ne doit pas être confondue avec les zones de protection rapprochée et éloignée des servitudes d'utilité publique, même si leur objet est similaire.

³ Article 3, al.3 de la loi du 19 juillet 1976.

ressources les plus importantes : l'eau, qui a souvent été le vecteur de propagation de pollutions et de maladies.

L'éloignement des voies de communication, quant à lui, peut être justifié par deux considérations : d'une part la proximité d'une route ou d'une voie ferrée, par exemple, risquerait d'aggraver très lourdement les conséquences d'un accident provoqué par l'installation, et, d'autre part, l'intervention des moyens de secours publics pourrait être mise à mal par la paralysie des infrastructures de transports endommagées elles aussi par l'accident.

Aussi, de façon concrète, l'institution de telles distances d'isolement de l'installation autorisée conduit à la délimitation d'un périmètre de protection autour de celle-ci, et au sein duquel l'implantation future d'un certain nombre d'activités devra être interdite (comme la construction d'immeubles d'habitation). En effet, si l'éloignement est respecté par le pétitionnaire au moment de l'implantation de son installation sur le site choisi, il faut aussi que ces distances d'isolement soient maintenues tout au long du fonctionnement de celle-ci.

Et c'est là tout le problème de la mise en œuvre de cette obligation d'éloignement : l'installation étant en principe définitivement établie sur un site, elle ne pourra se déplacer, au fur et à mesure des constructions nouvelles à son abord¹ ; ce sont donc celles-ci qui, le cas échéant, devront être éloignées. En d'autres termes, les activités (au sens large) énumérées à l'article 3 al.3 devront être interdites dans le périmètre de protection. Mais, si la délimitation de ce périmètre incombe à l'autorité publique, l'obligation de respecter et de faire respecter les distances d'isolement est à la charge de l'exploitant, en tant que condition de l'autorisation. Devant cette solution très contraignante, la jurisprudence a été amenée à se prononcer afin de clarifier les devoirs de chacun.

2°. Portée de l'obligation d'éloignement

En réalité, toute la difficulté provient de la formulation ambiguë de l'article 3 al.3 précité, qui laisse de façon concomitante entendre que, d'une part, l'obligation d'éloignement étant une condition de l'autorisation de l'installation, l'exploitant devra exécuter cette obligation continue en empêchant lui-même toute nouvelle activité interdite dans l'arrêté du préfet, et que d'autre part, le périmètre de protection créant des interdictions d'installations pour les tiers, l'autorité publique elle-même devra intervenir pour, le cas échéant, refuser les autorisations de construction.

En fait, pour bien comprendre les responsabilités de chacun, il faut distinguer deux situations.

En premier lieu, cette disposition ne fait pas de difficultés pour les parties du périmètre appartenant à l'exploitant, puisque le préfet pourra prévoir, dans son arrêté d'autorisation, que le pétitionnaire aura

¹ Sauf à devoir reprendre une nouvelle procédure d'autorisation (Article 20 in fine du décret du 21 septembre 1977).

interdiction, par exemple, de construire des immeubles d'habitation sur les terrains lui appartenant et jouxtant l'installation dangereuse : une telle construction serait de nature à rendre insuffisantes les prescriptions initiales de fonctionnement, puisque ces dernières ne seraient plus à même de prévenir efficacement " les graves dangers ou inconvénients " que présente l'installation pour les intérêts protégés de l'article premier, notamment la sécurité publique¹. Le juge administratif, amené à se prononcer sur un cas d'espèce semblable, a confirmé cette analyse². La Cour administrative d'appel de Nancy a en effet jugé légale la disposition de l'arrêté préfectoral contraignant l'exploitant " à préserver les terrains, contigus à l'établissement et lui appartenant, de toute utilisation à usage d'habitation ou pour des activités exercées par des tiers ", ce qui ne pouvait s'analyser en une aliénation de terrains. Une telle disposition est fondée " sur les dispositions combinées de l'article 1^{er}, 3 et 6 de la loi du 19 juillet 1976 et n'excèdent pas les contraintes rendues nécessaires par la préservation de la sécurité publique autour du dépôt d'hydrocarbures liquéfiés ".

Cependant, si l'obligation d'éloignement prévue au titre de l'article 3 de la loi de 1976 semble fort utile à éviter la constitution d'un tissu urbain autour d'une installation dangereuse, cette parade connaît une importante limite dans la circonstance que " ces distances d'éloignement ne peuvent être respectées que si le pétitionnaire a la propriété des terrains couverts " ³.

En second lieu, et c'est là que le bât blesse, un tel mécanisme paraît s'enrayer dans l'hypothèse où le périmètre de protection couvre aussi des terrains appartenant à des tiers, ce qui est loin d'être un simple cas d'école. Dans ce cas, la situation paradoxale de l'exploitant est flagrante, puisque l'arrêté d'autorisation le rend débiteur d'une obligation d'éloignement qu'il lui est quasiment impossible d'exécuter. Comme l'analyse Michel Prieur, de telles obligations " imposent une interdiction de construire aux tiers " et constituent donc " des servitudes d'une nature spéciale car, si elles trouvent leur source dans un acte administratif, elles doivent, pour être applicables, faire l'objet d'une mise en œuvre par le bénéficiaire " ⁴. Néanmoins, le bénéficiaire de cet acte, à savoir l'exploitant, dispose de moyens très limités pour faire respecter par des tiers cette distance d'isolement. Plusieurs circulaires indiquèrent aux préfets les moyens à suggérer à l'exploitant pour solutionner ce délicat problème. Une première " circulaire n°86-38 du 24 novembre 1986, relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque, conseille de ce fait aux préfets d'inciter les industriels à acquérir des terrains autour de leurs installations (...) ou négocier des servitudes amiables " ⁵. Il est vrai que, si l'exploitant devient propriétaire de l'ensemble des terrains inclus dans le périmètre de protection, il pourra aisément régir les activités qui s'y implanteront. Mais, les périmètres étant souvent calculés à partir d'un rayon de plusieurs centaines de mètres, cette solution peut paraître peu réaliste : le nombre de propriétaires peut être très important, et la démarche d'acquisition progressive peut facilement être paralysée par le refus de l'un ou de plusieurs d'entre eux de céder leur bien, l'exploitant n'ayant aucun

¹ Article 3 al.1 et 2 de la loi du 19 juillet 1976.

² CAA Nancy, 10 juin 1993, ministre de l'Environnement c/ Société de production de gaz liquéfiés (Rec., T., p.896).

³ Michel Prieur, " la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles ", RJE, 3-1998, p.281.

⁴ Précité, note 3.

⁵ Précité, note 3.

moyen légal de les contraindre à la vente. Qui plus est, la surface concernée peut engendrer un coût d'acquisition considérable pour l'exploitant, ce qui ne manquerait pas d'être décrit comme un frein au développement...

En définitive, le droit imposait l'obligation à l'exploitant de faire respecter par des tiers des distances d'isolement, tout en ne lui offrant que des outils contractuels de contrainte : acquisition du bien ou servitude amiable. Or, ces outils, comme tout contrat, sont subordonnés à la volonté des parties ; les tiers pourront donc à leur gré refuser de vendre ou de contracter une servitude, alors même qu'il en va de leur sécurité en cas d'accident.

Le juge a été amené à rétablir l'équilibre, à l'occasion du recours en annulation, dirigé par l'Union des industries chimiques, contre les dispositions réglementaires d'une nouvelle circulaire du 4 février 1987, qui prévoyait, à l'instar de la circulaire précitée de 1986, que " les distances d'isolement fixées (...) doivent être conservées au cours de l'exploitation, sous la responsabilité de l'exploitant, qui prend à cet effet toutes les mesures utiles telles qu'acquisition des terrains ou servitudes amiables non aedificandi ”¹. Par son arrêt du 25 septembre 1992, le Conseil d'Etat annule ces dispositions, constatant que, si le ministre pouvait fixer des règles techniques sur la base de l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976, aucune disposition législative ne l'habilitait en revanche à imposer de telles obligations à la charge des exploitants.

A l'aune de cette jurisprudence, l'exploitant est désormais déchargé de l'obligation de contracter avec les tiers voisins de son exploitation. Dans ce cas de figure, il semble bien que l'arrêté d'autorisation puisse seulement lui imposer d' " informer le préfet de projets parvenus à sa connaissance situés ” dans le périmètre de protection². Aussi, l'autorité publique pourra-t-elle avoir préventivement connaissance des projets d'activités ou de constructions que souhaiteraient réaliser des tiers sur leur propriété, et refuser les autorisations nécessaires à leur concrétisation, notamment grâce aux mécanismes du droit de l'urbanisme étudiés plus loin.

Si un bilan devait être dressé sur cette distance d'éloignement, il pourrait être fait état de ce que, quand bien même un tel concept d'isolement semblerait être l'outil de prévention le plus efficace contre l'aggravation des conséquences d'un accident à l'extérieur d'une installation, sa mise en œuvre dans les conditions de l'article 3 de la loi de 1976 ne saurait empêcher à elle seule les tiers de mener comme bon leur semble les activités qu'ils souhaitent sur leur propriété. La limitation de l'exercice des droits de propriété de ceux-ci ne peut en effet être réalisée ici que par une intervention active de l'autorité compétente pour réglementer l'occupation des sols.

L'utilisation de nouvelles servitudes d'utilité publiques permet justement d'enrayer cette incertitude³.

B. Les servitudes d'utilité publiques

¹ CE, 25 septembre 1992, U.I.C (Rec.p.348).

² CAA Nancy, 10 juin 1993, précité.

³ Ce qui laisse à penser que les distances d'éloignement ne seraient plus utilisées, dans l'avenir que pour les installations classées soumises à autorisation, mais n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 7-1 de la loi de 1976.

Ces servitudes constituent le second instrument de maîtrise de l'urbanisation que l'autorité publique peut utiliser au titre de la réglementation des installations classées pour répondre à l'objectif de prévention des risques technologiques majeurs.

Sans entrer dans une analyse théorique poussée de la notion de servitude, il est nécessaire, cependant, de comprendre les principales idées force de cet outil, tout le moins dans l'objectif de prévention des risques.

Comme il l'a été dit plus haut, la maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses permet d'éviter l'aggravation des conséquences d'un accident, en empêchant, avant la survenance de celui-ci, le rapprochement excessif de populations, mais aussi de biens (immeubles...). Cet impératif permet donc, notamment à partir de l'étude de dangers, de délimiter un périmètre au delà duquel seulement les personnes et les biens ne subiront pas les conséquences dommageables d'un accident. Cependant, la zone géographique couverte par ce périmètre de risque regroupe le plus souvent les propriétés de différents tiers, en dehors de celle sur laquelle a lieu l'exploitation. Aussi la servitude va s'analyser en un ensemble de restrictions administratives à l'exercice du droit de propriété par ces tiers, dans un but d'intérêt général. Bien sûr, "l'exploitant peut également en tirer profit, puisque ces servitudes contribuent à le protéger contre le double risque d'alourdissement des contraintes techniques qui lui seraient imposées au cas où l'urbanisation se rapprocherait de son installation, d'une part, et d'éventuels dédommagements de victimes en cas d'accident, d'autre part"¹. Mais la finalité de la servitude est la protection de la sécurité publique, et non la protection des intérêts d'un fonds privé dominant (à savoir le fonds sur lequel est implanté l'installation).

Par ailleurs, l'origine de l'intégration d'une servitude d'utilité publique dans la législation des installations classées doit être sommairement évoquée. La question avait été débattue lors de l'élaboration de la loi du 19 juillet 1976. " Dans un des avant-projets, le gouvernement avait envisagé la possibilité de donner au préfet le droit de créer (...) un périmètre de protection sous forme de servitude non aedificandi. L'indemnisation devait être assurée par l'industriel, le propriétaire de terrains frappés de servitude pouvait exiger l'acquisition de son fonds dans un délai d'un an"². Cependant, de telles dispositions ne figurèrent pas dans la loi de 1976, et ce, pour deux raisons principales. D'une part, l'obligation imposée à l'industriel d'acquérir ces biens fut considérée comme excessivement coûteuse. D'autre part, une servitude non aedificandi avait aussi élaboré dans la loi sur l'urbanisme du 31 décembre 1976³, et le maintien d'une disposition concourante dans la loi relative aux installations classées s'avérait inutile. Cependant, " le problème va de nouveau être à l'ordre du jour d'un groupe de travail présidé par le conseiller Gardent"⁴, qui relancera le débat de l'utilité d'intégrer des dispositions nouvelles, ayant trait à des servitudes, dans la loi du 19 juillet 1976. L'élaboration de la loi du 22 juillet 1987, relative notamment à la prévention des risques majeurs, sera

¹ JP Boivin, Droit des installations classées, précité.

² Pour une analyse plus approfondie, voir l'article de M.Prieur, " la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles ", précité.

³ Actuel article L.421-8 du code de l'urbanisme (cf. seconde partie).

⁴ Cf. note 2.

l'occasion d'une réforme en ce domaine : son article 23 va insérer les nouveaux articles 7-1 à 7-4 dans la loi de 1976.

La servitude d'utilité publique ainsi créée " n'est pas codifiée dans le Code de l'urbanisme " ¹, mais relève de la réglementation des installations classées, tout comme l'obligation d'éloignement pré-étudiée. Pour bien comprendre la portée de cet outil dans le dispositif complexe de prévention des risques applicable aux installations classées, il est maintenant nécessaire de présenter les conditions d'institution de cette servitude (1°), puis la panoplie d'effets qui lui sont attachés (2°).

1°. Les conditions d'institution de la servitude

La mise en œuvre de telles servitudes ne concerne pas toutes les installations (a) ; de plus, leur institution doit respecter un certain nombre de conditions touchant à la procédure (b).

a). Champ d'application

Il est tout d'abord important de noter que les nouvelles dispositions des articles 7-1 à 7-4 de la loi de 1976 ont été insérées par la loi du 22 juillet 1987 dans le titre 1^{er}, ce qui ne rend applicables ces servitudes qu'aux installations classées soumises à autorisation. Qui plus est, la loi de 1987 a exclu l'utilisation de ces dispositions pour les " installations [de l'Etat] qui relèvent du ministre de la Défense " ².

En dehors de cette exception tenant à la nature militaire de certaines installations, l'article 7-1 pose les critères d'identification des installations concernées à travers deux conditions cumulatives.

D'une part, la servitude ne peut être instituée que pour une nouvelle installation, au stade de la demande d'autorisation, " à implanter sur un site nouveau et susceptible de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé et la sécurité des populations voisines et pour l'environnement ". Cette première condition, de nature composite, appelle plusieurs commentaires.

Tout d'abord, la restriction pratique apportée à cet outil, et qui consiste à en exclure l'application pour toutes les installations existantes, va conduire à la limitation de l'usage de telles servitudes ³.

En dehors de cette limitation temporelle, le critère du " danger d'explosion ou d'émanation " pouvant sembler plus étroit que la définition d'accident majeur de la directive du 24 juin 1982 ⁴, le décret du 21 septembre 1977, utilement complété par le décret n°89-837 du 14 novembre 1989 ⁵, est venu préciser ce que cette formule désignait :

¹ Fernand Buyssou, " maîtrise de l'urbanisation et risques technologiques majeurs ", BDEI, 5-96, p.33.

² Article 27 de la loi de 1976.

³ Voir sur ce point les effets des servitudes (2°).

⁴ L'article 1^{er}, §2, c) de la directive Seveso I semblait adopter en effet une approche non limitative, par l'emploi des termes " un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion ", approche d'ailleurs exactement reprise dans la directive du 9 décembre 1996.

⁵ Deux décrets concernant la présente étude sont datés du 14 novembre 1989 (JO du 16) : le décret n°89-837 relatif à la délimitation des périmètres dans lesquels peuvent être instituées des servitudes d'utilité publiques en application des articles 7-1 et 7-2 de la loi de 1976, et le décret 89-838 portant application de l'article 7-1 de cette loi.

“ le projet (...) doit être établi de manière notamment à prévenir les effets des événements suivants :

1. Surpression, projection ou rayonnement thermique dus à une explosion, un incendie ou à toute autre cause accidentelle, ou rayonnement radioactif consécutif à un tel événement.
2. Présence de gaz, fumées ou aérosols toxiques ou nocifs dus à une émanation, une explosion, un incendie ou à toute autre cause accidentelle.
3. Retombées de substances toxiques ou radioactives ou risques de nuisances susceptibles de contaminer le milieu environnant, dus à une émanation, une explosion, un incendie ou à toute autre cause accidentelle. ”¹

Le décret du 21 septembre 1977 modifié semble donc élargir la notion de risque donnant lieu à servitude, plus qu’il ne précise seulement le contenu exact de l’article 7-1 de la loi.

Enfin, l’idée de “ risques très importants ” est limitée, elle aussi, à certains intérêts protégés par l’article 1^{er} de la loi de 1976, des plus fondamentaux, à savoir la santé et la sécurité des personnes, ainsi que l’environnement. Aussi, cette restriction permet bien de distinguer l’émergence d’une sous-catégorie d’installations classées soumises à autorisation, dites installations “ de classe S ” ou “ installations de l’article 7-1 ”, qui, en raison de la particulière dangerosité qu’elles présentent, donneront lieu à la mise en œuvre de nombreux outils de prévention des risques technologiques majeurs. Cette idée trouve son fondement principal dans la seconde condition imposée à l’institution de servitudes par l’article 7-1.

En effet, et d’autre part, il ne suffit pas qu’une installation nouvelle à implanter sur un site nouveau présente de tels risques pour que l’arrêté d’autorisation puisse prévoir la mise en œuvre de servitudes ; il faut aussi que l’installation soit prévue sur la liste de l’article 7-1 in fine de la loi, établie par décret en Conseil d’Etat. Cette liste résulte du décret 89-838 du 14 novembre 1989, et incorpore les installations qu’il énumère dans la nomenclature des installations classées, accompagnées de la mention “ S ”. Au delà d’une certaine quantité de substances dangereuses, pourront par exemple être soumises à servitudes les installations de fabrication d’azote, de chlore, d’hydrocarbures, ou encore les installations de stockage de gaz comprimés et combustibles.

Ainsi, même si la loi de juillet 1976 ne leur consacre pas une existence propre, comme les établissements de première classe de la loi du 19 décembre 1917, ces installations de l’article 7-1 peuvent néanmoins être perçues comme une sous-catégorie des installations de classe “ A ”, dans la mesure où leur inscription sur cette liste va permettre de leur appliquer de nombreux instruments de prévention des risques technologiques majeurs, soit que ceux-ci soient expressément prévus pour ces installations, comme les garanties financières, l’autorisation préalable au changement d’exploitant ou encore le PPI², soit que les pouvoirs publics entendent privilégier de facto l’application de ces

¹ Article 24-3 al.1^{er} du décret du 21 septembre 1977.

² Voir seconde partie, section 2.

instruments pour les installations de l'article 7-1, comme l'étude de sûreté ou le contrôle du fonctionnement¹.

En tout état de cause, aux vues de la comparaison des seuils fixés, d'un côté, par le décret de 1989 pour les installations de l'article 7-1, et, de l'autre, par les directives communautaires, les commentaires assimilent généralement les installations pouvant être soumises à servitudes et les installations dites "Seveso". Aussi, le champ d'application de ces deux textes concernant quasiment la même liste d'installations, l'emploi du terme "installation de classe S" paraît devenir le vocable commun, même si, d'un point de vue technique, de légères dissociations des deux champs d'application existent très certainement.

En définitive, le champ d'application du mécanisme des servitudes est restrictif, notamment à cause de son inutilité de principe à régir les situations d'installations existantes. Qui plus est, "la procédure permettant leur institution est particulièrement lourde"².

b). Procédure d'institution

Il est possible de décomposer cette procédure en quatre grandes étapes.

La première d'entre elles est bien évidemment l'idée originelle de mettre en œuvre une servitude. Puisque cette mise en œuvre n'est pas une obligation pour l'autorité publique, l'un des intervenants devra déclencher, par sa demande, cette faculté. Aux termes de l'article 7-2 de la loi, ce pouvoir d'initiative appartient non seulement au préfet et au maire de la commune, mais aussi au pétitionnaire. Suite à la requête de l'un d'eux, il faut ensuite que le préfet, s'il le juge opportun, établisse un projet de servitudes, composé du périmètre que celles-ci vont concerner, mais aussi le contenu de ces servitudes³. Concernant la délimitation de celles-ci, les textes sont très précis. D'une part, l'aire d'application de la servitude projetée doit être établie de manière à "parer aux risques créés"⁴, qui doivent être appréciés en tenant compte "des équipements et dispositifs de prévention et d'intervention, des installations de confinement, des mesures d'aménagements envisagées"⁵, mais aussi "des caractéristiques du site"⁶ qui peuvent influencer sur le risque ou les conséquences de sa réalisation. L'étude de dangers est à ce titre une aide primordiale. D'autre part, au sein du périmètre, les servitudes "peuvent s'appliquer de façon modulée"⁷, puisque le projet indique quels types de servitudes sont choisies, dans chaque zone concernée pour faire face aux risques⁸. Une lettre circulaire du 24 juin 1992, relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles à risques explicite la pratique de ce zonage⁹ :

¹ Encore que l'intensification de ces contrôles devienne une obligation expresse du fait de la directive Seveso II.

² M. Baucomont et P.Gousset, précité

³ Par exemple, limitation ou interdiction de construire, ou d'aménager des terrains de camping (cf. 2° Les effets des servitudes).

⁴ Article 24-3 al.1 du décret du 21 septembre 1977.

⁵ Article 24-3 al.2 du décret du 21 septembre 1977 reprenant l'article 7-2 al.1 de la loi.

⁶ Article 24-3 al.3 du décret du 21 septembre 1977 : "notamment la topographie, l'hydrographie"...

⁷ Article 7-1 al.3 de la loi.

⁸ Article 24-3 al.1 du décret du 21 septembre 1977.

⁹ BOMEL, 20 octobre 1992, p.43, non publiée au JO. Sur le zonage, voir l'annexe II de cette circulaire.

“ Ces zones ont, sauf cas particulier, des contours réguliers. Elles sont généralement limitées par des cercles concentriques centrés sur les activités et stockage dangereux ”. La zone de protection rapprochée “ est la zone dans laquelle un accident aurait des conséquences mortelles pour au moins 1% des personnes présentes ”, et ne doit en principe autoriser l’implantation que d’autres “ installations industrielles, avec peu d’employés, possédant une culture de sécurité (...) et non susceptible d’aggraver [le risque] ”. Il s’agit là d’indications pratiques seulement, dont l’application, au demeurant, peut paraître difficilement réalisable (nombre d’employés...). La zone de protection éloignée, quant à elle, est généralement réservée à la réalisation de “ quelques constructions sans densification de l’occupation ”, mais devra elle aussi interdire l’implantation “ d’établissements recevant du public [et] les (...) grandes concentrations humaines ”¹.

Le contenu de ces servitudes doit faire l’objet d’un énoncé des règles applicables dans chacune de ces zones, et va être étudié dans l’analyse des effets des servitudes.

L’ensemble de ce projet est arrêté par le préfet “ sur le rapport de l’inspection des installations classées et après consultation de la Direction Départementale de l’Equipement et du service chargé de la sécurité civile ”².

La troisième étape consiste à soumettre ce projet à l’analyse critique, par le biais de deux mécanismes. D’une part, il est soumis à enquête publique, dite “ Bouchardeau ”, issue de la loi du 12 juillet 1983, dans les conditions énumérées à l’A.24-4 du décret du 21 septembre 1977. L’enquête relative à l’institution des servitudes est notamment confondue avec celle qui est nécessaire à la délivrance de l’autorisation. D’autre part, le projet fait l’objet de toutes les consultations utiles, notamment celles des Conseils municipaux concernés, de la DDE et du service chargé de la sécurité civile selon l’article 24-5 du décret.

En dernier lieu, et aux vues de l’ensemble de ces pièces, le préfet³, après un nouveau rapport de l’inspection des installations classée soumis au Conseil départemental d’hygiène, va statuer sur l’institution desdites servitudes. L’autorisation de l’installation ne pourra, de toutes façons, être délivrée avant que le préfet ait pris sa décision sur celles-ci¹. “ L’acte instituant les servitudes ” sera alors notifié aux maires, exploitant et propriétaires concernés, et recevra publication aux frais du pétitionnaire, selon l’article 24-7 du décret du 21 septembre 1977. Finalement, bien que les conditions de mise en œuvre des servitudes d’utilité publique des articles 7-1 et suivants de la loi de 1976 soient importantes pour bien comprendre quelles sont les installations concernées et en quoi cet outil demeure une faculté de l’autorité publique, c’est surtout au niveau des effets de ces servitudes que leur rôle dans la prévention des risques technologiques majeurs devra être recherché.

¹ Etonnamment d’ailleurs, la circulaire ne définit pas les zones de protection éloignées comme celles des zones dans lesquelles moins de 1% de personnes présentes seraient tuées par un accident (par renvoi à la zone de protection rapprochée), mais comme “ la zone d’apparition d’effets irréversibles pour la santé ou de blessures sérieuses ”, ce qui est plus extensif.

² Article 24-2 in fine du décret du 21 septembre 1977.

³ Sauf si bien sûr, le commissaire enquêteur a rendu des conclusions défavorables, ou si les communes ou le pétitionnaire se sont opposés au projet, auquel cas, la servitude d’utilité publique ne peut être instituée que par décret en Conseil d’Etat.

2°. Les effets des servitudes

Si les servitudes ont pour finalité première d'imposer un certain nombre de restrictions à l'exercice du droit de propriété pour les tiers à l'installation, elles ont aussi pour conséquences d'imposer une contrainte d'importance à son exploitant (a). Cependant, plusieurs limites inhérentes à la nature actuelle des servitudes ont pour effet d'en réduire d'autant la portée en tant qu'outil suffisant à remplir l'objectif de maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses (b).

a). Les obligations respectives des tiers et de l'exploitant

Les obligations imposées aux tiers dont la propriété se trouve dans le périmètre de protection ont un caractère modulable, dont la sévérité sera fonction de la décision du préfet, à l'issue de la phase d'élaboration de la servitude. Ces servitudes pourraient être qualifiées "d'obligations caméléon", dans la mesure où elles "comportent en tant que de besoin"², des contraintes plus ou moins importantes selon la nature du risque et de la proximité de la propriété du tiers par rapport à l'installation en cause.

Comme il l'a déjà été dit plusieurs fois, elles peuvent tout d'abord prévoir "la limitation ou l'interdiction du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages et d'aménager des terrains de camping ou de stationnement de caravanes". Il n'y a là rien d'étonnant, puisque les populations doivent être écartées de la source potentielle de danger, que ce soit en restreignant les implantations permanentes (immeubles) ou temporaires (camping).

Cependant, certaines zones du périmètre délimité peuvent être l'objet d'un risque de moindre ampleur, soit parce qu'elles se situent en bordure de l'aire protégée, soit qu'elles bénéficient d'un emplacement plus "abrité" (par exemple, derrière un talus, ou derrière un bâtiment appartenant à l'installation elle-même et qui ne soit pas à l'origine du risque !). C'est notamment le cas des zones de protection éloignées. Aussi, ces zones peuvent faire l'objet d'autorisations de construire, même limitées, mais l'autorité compétente pourra en subordonner la délivrance "au respect de prescriptions techniques tendant à limiter le danger d'exposition aux explosions ou concernant l'isolation des bâtiments au regard des émanations toxiques". Enfin, dans cette même hypothèse de l'absence d'interdiction d'implantation, "les installations industrielles et commerciales" pourront être amenées, dans le périmètre de la servitude, à limiter le nombre de leurs employés. D'aucuns n'ont pas manqué de remarquer que "cette dernière disposition laisse rêveur quant à son manque de réalisme"³.

¹ Article 24-6 du décret du 21 septembre 1977.

² Selon l'article 7-1 al.2 de la loi de 1976.

³ Michel Prieur "la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles" (précité).

Quelqu'en soit le contenu, " les servitudes sont annexées au plan d'occupation des sols de la commune " ¹ : après mise en demeure par le préfet, non suivie d'effet par le maire pendant 3 mois, le représentant de l'Etat dans le département pourra procéder d'office à cette annexion, qui permettra que la servitude en cause soit opposable aux demandes futures d'occupation des sols (A.L.126-1, C.Urb.).

Ainsi, les servitudes issues de la loi de 1987 permettent à la législation des installations classées de résoudre, pour l'avenir seulement, le problème de maîtrise de l'urbanisme sur les terrains n'appartenant pas à l'exploitant, difficulté que l'obligation d'éloignement de l'article 3 ne permettrait pas de résoudre efficacement.

L'obligation de l'exploitant, quant à elle, s'analyse en une obligation d'indemnisation conditionnelle. En effet, même si le projet initial confiant au tiers le droit d'exiger que le demandeur rachète son bien dans l'année n'a pas été retenu, les servitudes de la loi de 1976 sont indemnisables à la différence des servitudes d'urbanisme (A.L.160-5, C.Urb.). Aussi, les propriétaires, titulaires de droits réels et ayants droit, pourront obtenir réparation du dommage résultant de l'institution de la servitude, mais ce, dans une double limite. D'une part, l'indemnisation ne pourra porter que sur le préjudice direct, matériel et certain, pour l'estimation duquel ne sera seulement pris en considération que " l'usage possible du bien un an avant l'ouverture de l'enquête publique " ². D'autre part, les tiers devront formuler leur demande d'indemnisation auprès de l'exploitant dans les trois ans à compter de la notification de l'acte instituant la servitude ³.

Finalement, si ces effets peuvent laisser croire que les servitudes d'utilité publique sont un outil de prévention des risques technologiques efficace, plusieurs limites viennent contrarier cet enthousiasme.

b). Les limites

Deux principaux facteurs viennent atténuer la portée de cet instrument. En premier lieu, au cours de l'élaboration de la loi, " un amendement (...) permettant d'imposer de telles servitudes aux installations classées existantes " fut rejeté, faisant perdre à la réforme " une grande partie de son intérêt " ⁴. Une telle extension eût en effet été fort utile, puisqu'elle aurait eu pour effet de donner un coup d'arrêt à la densification du tissu urbain autour d'installations dangereuses déjà autorisées, même si elle aurait été impuissante à supprimer les implantations réalisées avant l'institution de la servitude. Pour ce faire, et en second lieu, il aurait fallu que la servitude puisse contraindre à la démolition ou à l'abandon des constructions édifiées antérieurement, possibilité que la loi écarte expressément. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant, car admettre une telle possibilité " aurait confiner à une dépossession

¹ Article 7-3 de la loi de 1976.

² Article 3-4 al.3 de la loi du 19 juillet 1976, cette disposition permet ainsi d'éviter que le propriétaire, ayant connaissance de la proche institution de la servitude, ne fasse augmenter l'indemnité en alléguant de nouveaux usages du bien. Ce mécanisme anti-spéculatif est d'ailleurs à rapprocher de celui de l'article 7-4 al.4, concernant les acquisitions de biens.

³ En cas de désaccord, le juge de l'expropriation fixera le montant des indemnités.

⁴ M. Prieur, le nouveau dispositif de prévention et de lutte contre les risques majeurs, RFDA, nov-déc. 1987, p.926

pure et simple ”¹. Il aurait alors fallu se situer sur le terrain juridique de l’expropriation, et non d’une police administrative spéciale intégrée à la législation des installations classées.

En pratique, l’ensemble de ces facteurs “ ne rend cette disposition applicable que pour un ou deux cas par an ”², propos corroborés par le ministère de l’Environnement lui-même qui, dans sa lettre-circulaire du 24 juin 1992 ne faisait état que d’un seul cas connu d’utilisation de ces servitudes.

En guise de conclusion, il pourrait être soutenu que les instruments de maîtrise de l’urbanisation inclus dans la loi de 1976 sont utiles pour appréhender de façon satisfaisante cet objectif, à savoir l’implantation future de population ou d’activités aux abords d’une installation dangereuse. En revanche, ils sont à eux seuls impuissants à solutionner les erreurs du passé, ce qui aboutit parfois à la constitution d’un ensemble urbain à la sécurité plus que douteuse.

Le droit communautaire semble affecté par la même paralysie conceptuelle. En effet, si la directive Seveso I ne faisait nullement état de la question de la maîtrise de l’urbanisation, la directive du 9 décembre 1996 lui consacre en revanche son article 12³. De même qu’en droit français, la protection des “ zones d’habitation, zones fréquentées par le public et (...) zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible ”⁴ est frappée d’une approche ambivalente. Faisant tout d’abord mine de proclamer un principe selon lequel “ les Etats membres (...) tiennent compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre les établissements ”⁵ dangereux et les zones précitées, la directive enchaîne sur un constat d’échec, semble-t-il, puisque pour les établissements existants, seules des “ mesures techniques complémentaires sont prévues ”. Il s’agit là d’un raisonnement de régression à l’infini : les Etats doivent déjà veiller à ce que toutes les mesures soient prises pour éviter le risque et l’aggravation de ses conséquences, grâce aux outils de connaissance que constituent la notification ou le rapport de sûreté. Or ces outils de connaissance et ces mesures doivent forcément tenir compte de critères tels que la proximité des habitations. Prévoir des mesures complémentaires pour les établissements existants revient donc à considérer les mesures “ de droit commun ” comme insuffisantes. L’apport de la directive ne semble pas, sur ce point tout le moins, d’un grand secours pour le perfectionnement des instruments de prévention des risques technologiques majeurs dans le droit français.

De façon globale, la législation française des installations classées offre désormais de nombreux moyens efficaces de prévention pour ce type de risques. Ce perfectionnement a été rendu possible, depuis 1976, par une double dynamique. La première d’entre elle a visé à optimiser certaines dispositions présentes dès l’origine, comme l’étude de dangers ou les déclarations de fonctionnement. La seconde a intégré des dispositions inédites dans la loi du 19 juillet 1976 et ses textes d’application,

¹ JP Boivin, Droit des installations classées, précité.

² S.Deswarte, “ le droit français de l’urbanisation autour des industries à risque ”, Droit et ville n°38, 1994, p.71.

³ Motivation au considérant 22).

⁴ Il est à remarquer que l’objet communautaire des intérêts protégés est plus étroit que l’appréhension française, pour ce qui est de l’environnement. Alors que l’article 7-1 de la loi de 1976 ne précise pas les spécificités à cet égard, la directive introduit un critère de particularité, critère qui semble exclure les composantes de l’environnement ne présentant pas de spécificités, ce qui est regrettable.

⁵ Article 12§1 al.2

comme celles consacrant l'existence du POI, créant les servitudes d'utilité publique ou les garanties financières.

Enfin, en surimpression, les textes communautaires ont apporté une approche supra-nationale intégrée de l'ensemble des moyens de lutte contre les accidents majeurs, tantôt s'inspirant du droit français, tantôt le devançant, contraignant ce dernier à une adaptation indispensable. Ses apports les plus significatifs sont peut-être, à ce titre, le nouvel impératif d'adaptation permanente des instruments de prévention (révision du rapport de sécurité tous les cinq ans, par exemple), ainsi que la densification et la systématisation des inspections des installations.

Cependant, la réglementation des installations classées ne peut à elle seule suffire à résoudre toutes les difficultés, comme l'étude de la question de la maîtrise de l'urbanisation a certainement pu le dévoiler. Aussi, d'autres législations ont-elles utilement "porté secours" à la législation de 1976. Ces législations ont en commun de n'avoir pas pour seul objectif la prévention des risques technologiques majeurs, mais d'être applicables aux installations classées afin que celles-ci tendent plus parfaitement à le remplir.

PARTIE II : LES APPORTS COMPLEMENTAIRES D'AUTRES LEGISLATIONS A LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS GENERES PAR LES INSTALLATIONS CLASSEES

La réglementation des installations classées dévoile trois principales lacunes qui se doivent d'être comblées afin d'assurer une prévention efficace des risques technologiques. Certes, cette réglementation présente globalement un bilan positif pour ce qui concerne la prévention de l'installation elle-même : certains instruments permettent de limiter la probabilité d'occurrence de l'accident, par une étude poussée de celle-ci et l'imposition de mesures adéquates, tandis que d'autres se situent sur le plan de la prévention des conséquences dommageables de l'accident, en cas de

survenance de celui-ci. Quels sont les trois grands axes pour lesquels les législations complémentaires sont nécessaires ?

Tout d'abord, il a été démontré que la réglementation des installations classées est impuissante à régir les situations dans lesquelles une installation dangereuse s'est vue intégrée dans un tissu urbain antérieurement à la création des servitudes d'utilité publique. Celles-ci ne répondent à l'objectif de maîtrise de l'urbanisation que pour les nouvelles installations, et dans l'hypothèse où le préfet décide de les mettre en œuvre.

De plus, et même si cette réglementation prévoit bien souvent la publicité des actes administratifs qu'elle génère (par exemple, règles de l'enquête publique...), cette information du public est inadaptée, notamment à la nécessité des populations concernées de connaître le risque réel auquel elles sont exposées, et à la conduite à tenir en cas d'accident.

Enfin, si la réglementation des installations classées met à la charge de l'exploitant l'élaboration d'un POI et éventuellement certaines mesures d'urgence à l'extérieur du site dans l'attente de l'intervention publique, l'exploitant ne peut évidemment se voir confier une compétence de police, lui permettant de façon générale d'intervenir sur l'ensemble du périmètre touché par les conséquences de l'accident¹. A ce titre, l'autorité publique devra élaborer et mettre en œuvre des procédures de gestion de crise à l'extérieur de l'installation.

Afin de tenter d'atteindre ces finalités complémentaires d'encadrement des installations classées, le droit français à emprunter deux voies principales : d'une part, celle du droit de l'urbanisme (Section 1), et d'autre part, la réglementation spécifique concernant la prévention des risques majeurs, que ceux-ci soient naturels ou technologiques (Section 2).

SECTION 1 : LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES PAR LE DROIT DE L'URBANISME.

Pour appréhender correctement cette question, il est nécessaire de partir d'un constat simple, selon lequel les installations classées sont soumises au droit de l'urbanisme en tant qu'elles nécessitent un lieu d'implantation. En cela, l'occupation des sols est inévitablement concernée par ces établissements. A partir de cette considération factuelle, la relation entre installations classées et droit de l'urbanisme est fondée sur deux types d'interactions, qui vont permettre de concilier les intérêts parfois contradictoires des multiples occupations du sol (habitations, zones naturelles, installations dangereuses...).

¹ « Exercer la police administrative, c'est assurer un service public : celui du maintien de l'ordre public. Il s'agit d'un service public qui, par sa nature, ne saurait être délégué » selon René Chapus, Droit administratif général, tome I, Montchrestien, 13^e Ed. 1999, p.668, faisant référence à l'arrêt CE, 17 juin 1932, ville de Castelnaudary (recueil p.595)

D'un côté, le droit de l'urbanisme va permettre de réglementer et si nécessaire d'interdire l'implantation de nouvelles activités ou populations, à proximité d'une installation dangereuse préexistante. De l'autre, il oblige le futur exploitant à demander une autorisation de construire son installation, ce qui permet à l'autorité publique de décider si une installation nouvelle pourra être intégrée aux autres occupations antérieures du sol.

Le principe de l'indépendance des législations a notamment pour corollaire que l'autorisation accordée au titre de la législation des installations classées n'est aucunement liée à la délivrance du permis de construire cette installation. Aussi, même si l'exploitant a vu son projet autorisé par le préfet (ce qui signifie que les prescriptions techniques applicables à l'installation permettent d'éviter les dangers ou inconvénients que celle-ci ferait peser sur les intérêts protégés par la loi de 1976, notamment la santé et la sécurité publiques), le permis de construire pourra néanmoins lui être refusé en raison du risque technologique que génère l'installation en cause.

Dans cette optique, il ne serait pas faux de prétendre qu'un projet d'installation dangereuse est soumis, du point de vue du risque qu'elle présente, à une double autorisation. Aussi, il serait extrêmement tentant, à l'instar de Michel Prieur, de présenter l'étude de cette question en distinguant les cas des " constructions d'habitations à proximité d'installations classées " et des " constructions d'installations classées à proximité d'habitations existantes " ¹.

Cependant, pour qu'un risque technologique soit constitué, il faut nécessairement que l'installation dangereuse existe. Etudier la prévention des risques technologiques pour les installations classées oblige donc à ne cibler l'analyse que sur leur fonctionnement. Aussi, le refus de délivrer le permis de construire une telle installation n'est-il pas un instrument de " prévention " du risque, mais d'annihilation du risque. L'installation ne sera pas édifiée, le danger n'existera jamais. Dans cette perspective, il est nécessaire de partir de l'hypothèse selon laquelle l'installation classée existe déjà, l'exploitant ayant été autorisé à la construire et à l'exploiter, pour déterminer les solutions qu'apporte le droit de l'urbanisme à la question de la prévention des risques, dès lors constitués.

En la matière, le droit de l'urbanisme semble imprimé de deux courants complémentaires. D'une part, le plan d'occupation des sols (POS), lorsque la commune d'implantation de l'installation classée en est dotée, permet une approche globale du territoire qu'il couvre, ce qui est gage de cohérence : l'autorité publique va pouvoir équilibrer au mieux les intérêts des multiples activités exercées sur son territoire (§1). Mais nombre de communes, d'autre part, ne sont pas dotées de POS, ce qui ne doit pas pour autant aboutir à ce que l'urbanisation soit effectuée en totale méconnaissance de l'existence de risques générés par une installation dangereuse. Aussi, le droit de l'urbanisme offre des solutions qu'il serait tentant de qualifier " d'accessoires ", et qui sont pour le moins plus ponctuelles que le POS (§2).

§1 : La prévention globale des risques technologiques par la POS.

¹ M.Prieur, " La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles ", précité.

Le POS est peut-être le document le plus important en droit de l'urbanisme pour la prévention des risques technologiques, dans la mesure où il est l'instrument de droit commun pour les communes (I). Mais ce document peut être imparfait, en ce que la commune dans laquelle est exploitée une installation dangereuse n'y a pas imprimé, à dessein ou involontairement, l'existence de celle-ci. Aussi, le POS pourra-t-il être utilement complété par le préfet, au moyen du " projet d'intérêt général " (II).

I. Le principe de l'intégration des risques technologiques dans le POS.

La démarche législative française consiste à concentrer dans les documents d'urbanisme l'essentiel des contraintes environnementales. En matière de prévention des risques technologiques cette approche a reçu consécration par la loi précitée du 22 juillet 1987 (A), qui permet au POS notamment, leur appréhension globale au travers d'une réglementation adéquate de l'occupation des sols (B).

A. Les apports de la loi du 22 juillet 1987

Deux remarques préliminaires doivent être formulées. D'une part, les dispositions introduites dans le code de l'urbanisme par la loi de 1987 visent conjointement à la prévention des risques technologiques et de risques naturels. En effet, même si ces deux types de risques sont générés par des phénomènes différents, leur existence justifie à elle seule, de par les dangers qu'ils font peser sur l'homme et/ou l'environnement, leur prise en compte conjointe dans la planification des sols. D'autre part, la loi de 1987 ne s'est pas contentée de perfectionner les seules dispositions du code relatives au POS. Aussi, il faut évoquer succinctement les trois autres apports de cette loi au droit de l'urbanisme, avant que d'étudier plus avant le cas du POS.

Tout d'abord, l'objectif de protection de " la sécurité et la salubrité publiques " est inséré parmi les différentes finalités d'occupation de sols que doivent harmoniser les collectivités publiques, au titre de l'article L.110 du Code de l'urbanisme. Le principe d'équilibre entre les activités implantées (habitat, lieux de travail, transports...) pouvant être affectées par les risques suscités par une installation classée, ceux-ci doivent être préventivement inclus dans la gestion du territoire de chaque collectivité. Ce complément pourrait paraître superflu dans la mesure où il est peu vraisemblable que les autorités compétentes en matière d'urbanisme ignorent la nécessité de protéger la sécurité publique, alors qu'elles exercent par ailleurs la police administrative générale¹. Mais la constatation fréquente en pratique d'un " rapprochement excessif entre l'habitat futur et les installations classées préexistantes " ² laisse à penser qu'un tel rappel dans les principes généraux d'aménagement et d'urbanisme n'est pas inutile, puisque l'impératif de prévention des risques sera inscrit aux différents niveaux de la pyramide normative.

¹ Police exercée par le maire et le préfet et ayant pour but la protection de l'ordre public (article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales).

² F.Bouyssou, précité.

Dans cette même idée, la loi de 1987 modifie l'article L.121-10 du Code, afin d'inscrire la prévention " des risques naturels prévisibles et [des] risques technologiques " parmi les conditions d'équilibre de l'occupation des sols à respecter par les documents d'urbanisme. Ainsi, les schémas directeurs doivent désormais prendre en considération l'existence de tels risques (article L.122-1 modifié).

En ce qui concerne spécifiquement le POS, l'article L.123-1 modifié par la loi de 1987 prévoit que ces documents " doivent (...) délimiter des zones urbaines ou à urbaniser prenant notamment en considération (...) l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques ". L'urbanisme ayant connu une décentralisation des compétences à partir de 1983, il appartiendra à la commune de répercuter dans son POS l'existence du risque technologique suscité par une installation implantée sur son territoire.

B. Le mécanisme du POS

Au titre de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976, " les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement " ¹. Aussi, cette loi relative à la protection de la nature institue-t-elle, parallèlement à l'étude d'impact, l'obligation de faire précéder l'élaboration du POS par une évaluation environnementale globale du territoire auquel il va s'appliquer.

Dans cette optique, le rapport de présentation du POS va exposer " l'état initial du site et de l'environnement et les incidences de la mise en œuvre du POS sur leur évolution (...), les perspectives d'évolution des parties urbanisées de la commune ainsi que les conditions permettant à la commune de maîtriser son urbanisation future " ². La présence d'installations classées, en particulier dangereuses, va donc influencer sur le POS.

Cette prise en compte des risques technologiques est sanctionnée par les deux autres composantes du POS.

D'une part, les documents graphiques doivent prévoir des zones naturelles dites zones ND " à protéger en raison de risques ou de nuisances " ³, par exemple provoqués par une installation classée. Ce classement en zone ND va alors permettre, d'autre part, à la commune d'interdire des constructions. Le règlement du POS, qui " fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones " ⁴, pourra alors interdire ou limiter l'occupation du sol à proximité de l'installation dangereuse. Le règlement posera ainsi des servitudes d'urbanisme (par exemple zone non aedificandi) pour certains terrains, qui seront graphiquement désignés par le zonage : " les documents graphiques font apparaître s'il y a lieu, toute partie de zone où l'existence de risques technologiques justifie que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non " ⁵.

¹ Loi reproduite dans le Code de l'environnement, Dalloz, 1998.

² Article R.123-17 du Code de l'urbanisme.

³ Article R.123-18 du Code de l'urbanisme.

⁴ Article R.123-21 du Code de l'urbanisme.

⁵ Article R.123-18 du Code de l'urbanisme.

La prise en compte des risques technologiques par le POS a au moins un triple corollaire. Tout d'abord, le POS étant en partie un document prévisionnel, il devra inclure les extensions possibles d'installations et les projets d'aménagement à leurs abords. Bien entendu, le POS ne peut pas tout prévoir, mais les possibilités ouvertes à sa révision ou à sa modification permettent que la commune adapte ce document s'il comporte un défaut, une lacune ou que la situation a changé (par exemple, si le préfet a autorisé une extension importante de l'installation dangereuse).

Enfin, il est à noter qu'à la différence des servitudes d'utilité publique de la loi de 1976, les servitudes d'urbanisme instituées par le POS ne donnent en principe pas droit à indemnités au profit de leur propriétaire (article L.160-5 Code de l'urbanisme).

Dans les communes dotées d'un POS, les permis de construire seront délivrés sur son fondement. Aussi ce document est-il en principe l'outil premier et global de lutte contre les risques technologiques suscités par les installations classées. Cependant, cet instrument n'est pas exempt de critiques, qui peuvent en partie justifier l'existence d'un outil complémentaire aux mains du préfet.

II. Limites de la fonction préventive du POS et projet d'intérêt général

A. Les imperfections inhérentes à la compétence des communes pour élaborer le POS

Comme il vient de l'être expliqué, lorsque ce document existe " c'est bien le POS lui-même qui doit prévoir de façon précise un zonage lié aux nuisances existantes " ¹. Cependant, dans la pratique, ce principe peut souffrir d'inapplication. En effet, la compétence communale en la matière pose deux difficultés principales.

D'une part, l'appréhension du phénomène de risque technologique nécessite de la part de l'autorité publique, un personnel scientifiquement et techniquement qualifié pour prendre la mesure exacte du risque que fait peser l'installation dangereuse sur les activités à ces abords. Et cette connaissance peut faire défaut à la collectivité locale, particulièrement dans les communes les moins importantes. Certes, le droit prévoit un certain nombre de verrous afin d'intégrer la commune d'implantation dans le processus décisionnel déconcentré (par exemple, elle doit être obligatoirement consultée avant la délivrance de l'autorisation d'exploitation par le préfet). Cependant, la maîtrise de l'urbanisation autour des installations à risques nécessite un acquis de connaissances dans le long terme, impératif pouvant être contrarié par le changement des équipes dirigeantes à la tête de la collectivité locale.

D'autre part, et c'est peut-être là le principal inconvénient du POS, l'intégration du risque technologique dans l'aménagement global de la commune peut se heurter à la volonté politique de ses dirigeants. Le territoire communal étant par nature limité, il devra conjointement répondre à d'autres impératifs, tels que le logement ou les équipements commerciaux, sans pour autant disposer d'une surface nécessaire à la satisfaction de l'ensemble de ces intérêts parfois contradictoires. Ainsi la commune peut-elle être tentée d'autoriser certaines occupations du sol au mépris des distances d'éloignement imposées par la protection de la sécurité publique, en particulier sous le prétexte que

l'installation dangereuse en cause fait déjà l'objet, au titre de la législation des installations classées, d'un éventail de mesures de prévention.

B. Les correctifs aux mains du préfet

Face aux difficultés que peut soulever le POS, le préfet est doté de plusieurs moyens d'action. D'une part, dans l'hypothèse où le POS prend en compte de façon satisfaisante l'existence du risque technologique suscité par l'installation classée, mais que le maire délivre un permis de construire en méconnaissance de celui-ci, autorisant par exemple la construction d'immeubles d'habitations dans la zone de risque délimitée par le document d'urbanisme, le préfet dispose du contrôle de légalité de l'acte administratif irrégulièrement pris par la collectivité locale. Cependant, vu le champ d'application énorme de ce contrôle, il est des cas où le permis de construire ne sera pas remis en cause dans le délai de recevabilité des recours. Ce contrôle de légalité est donc, en pratique, à lui seul insuffisant.

D'autre part, le préfet dispose de plusieurs moyens pour contraindre la commune à intégrer le risque technologique suscité par une installation existante, dans l'hypothèse où le POS ne l'aurait pas pris en compte.

La première solution a un souci informatif : les communes ont pu ne pas être en mesure de saisir la véritable dangerosité de l'installation. Aussi, la première " démarche (...) consiste à porter, par écrit, à la connaissance des maires concernés, la nature des risques résiduels, l'étendue des zones dangereuses correspondantes, ainsi que les interdictions et restrictions d'aménagement qui nécessiteraient d'être transcrites dans les documents d'urbanisme (...) ". A l'issue de cette étape, il appartient aux maires de transposer ces mesures dans leur POS². Cette solution, pouvant paraître par ailleurs peu contraignante, semble avoir donné des résultats significatifs : " sur les 557 établissements Seveso et assimilés recensés par le ministère de l'Environnement en 1997, 428 (77%) avaient donné lieu à un portée à connaissance [contre 285 en 1992], et 261 (47%) à une modification du POS [contre 74 en 1992] "³. Ces chiffres laissent donc à penser que, globalement, les communes concernées ont su adapter d'elles-mêmes leurs instruments d'urbanisme. Cependant, cette information n'a parfois pas suffi à répondre à l'objectif de maîtrise de l'urbanisation, ce qui rend parfois indispensable un autre outil.

Il s'agit là d'un second instrument, de nature coercitive. Comme il l'a été dit, le préfet peut, au moment de la délivrance de l'autorisation d'exploitation, instituer des servitudes d'utilité publique au titre de l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976. Cependant, cette solution facultative, ouverte seulement depuis 1987, ne vaut que pour certaines installations dangereuses nouvelles à implanter sur un site nouveau. Ainsi, ces servitudes sont inapplicables aux installations existantes, et l'absence,

¹ M.Prieur, " La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles ", précité.

² Lettre circulaire du 24 juin 1992 précitée.

³ Lecture croisée de la lettre circulaire de 1992 et du rapport de l'IFEN 1999 précité.

volontaire ou non, de prise en compte des risques qu'elles génèrent dans le POS, auraient conduit à rendre le préfet impuissant face à l'inaction communale.

En cette occurrence, l'élargissement du champ d'application de la notion de " projet d'intérêt général " (PIG) a permis de restaurer au préfet un puissant instrument de maîtrise de l'urbanisation. A l'origine, " c'est pour faire primer un intérêt général supérieur à l'intérêt communal que la loi du 7 janvier 1983, organisant le transfert de la compétence en matière d'urbanisme au profit des communes, a prévu la possibilité, pour le préfet, de sacrer projet d'intérêt général des projets portés par des collectivités supérieures à la commune qui élabore son POS ¹. Venant expliciter les dispositions de la loi en la matière, l'article R.121-13 du code l'Urbanisme pose la définition du PIG. Il peut s'agir, en particulier, de " tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et (...) destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil des populations défavorisées, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques ".

Outre certaines conditions supplémentaires de publicité, ou tenant à la nature des intervenants pouvant être à l'initiative de la création d'un PIG, il est important de noter que la prévention des risques fait explicitement partie des objets possibles de cet instrument.

Cependant, la rédaction de cet article a pu laisser à penser que la notion de " protection " ne pouvait s'entendre que d'une réalisation matérielle. Ainsi le PIG serait nécessairement constitué par des " travaux ou ouvrages " de protection, et non " d'un simple dispositif réglementaire ayant uniquement pour objet de limiter l'activité dans la zone considérée ². A l'origine, et pour certains auteurs, tout se passait donc comme si le PIG ne pouvait constituer qu'un projet d'action concrète, et non une obligation de ne pas faire ou obligation d'abstention : " On voit mal l'utilisation légale de cette procédure. Il faudrait en effet admettre qu'une installation classée présente un caractère d'utilité publique, à moins que ce soit la zone de protection qui présente ce caractère (...). En l'absence de servitude existante, le préfet ne pourrait certainement pas baptiser PIG le projet d'imposer des servitudes aux voisins d'un industriel ", écrivait encore Michel Prieur en 1988³.

Devant cette incertitude, le Conseil d'Etat a été amené à se prononcer par un arrêt du 3 février 1992⁴. Dans cette affaire, le préfet des Hautes-Pyrénées avait, par arrêté, décidé d'instaurer sur le territoire de la commune de Soulom une zone de protection d'un rayon de 700 mètres autour d'une sphère de stockage d'ammoniaque liquide appartenant à la société Cofaz, dans laquelle était interdite toute nouvelle construction à usage d'habitation ou d'établissement recevant du public. Après avoir vu sa requête rejetée en première instance, la commune requérante interjette appel devant le Conseil d'Etat afin d'obtenir l'annulation de l'arrêté préfectoral, notamment sur le moyen suivant lequel la notion de PIG ne peut inclure une zone de prévention des risques technologiques majeurs qui ne s'analyserait qu'en une simple servitude visant à l'inconstructibilité des terrains en cause.

¹ F.Bouyssou, précité.

² JP Boivin, Droit des installations classées, précité.

³ M.Prieur, " La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles ", précité.

⁴ CE, 3 février 1992, commune de Soulom (Rec.p.52).

Le Conseil d'Etat, exerçant à cet égard un contrôle du bilan, reconnaît que “ le préfet pouvait légalement, à condition qu'il présente un caractère d'utilité publique, arrêter comme PIG l'institution d'une zone de protection destinée à prévenir les risques résultant de la présence d'une usine ”. Cette thèse fait ainsi regarder l'arrêté instituant la zone de protection comme un projet dans la mesure où il fixe “ un objectif administratif, à savoir la modification du POS ”¹.

Ainsi, lorsque la commune, dotée d'un POS et n'y ayant pas intégré la prise en compte des risques suscités par une installation dangereuse, se voit notifier, par un arrêté à connaissance du préfet, la création d'un PIG délimitant une zone de protection, elle doit procéder à la modification de son POS ce sans quoi le préfet pourra se substituer à elle pour y procéder d'office, dans les conditions et délais fixés à l'article L.123-7-1 du Code de l'urbanisme. Bien que les servitudes nées d'un tel PIG ne donnent pas droit à indemnisation pour les tiers concernés, conformément à l'article 160-5 dudit Code, cet outil présente l'avantage incontestable de permettre au préfet, par ailleurs autorité de droit commun dans la réglementation des installations classées, d'imposer une maîtrise de l'urbanisation efficace autour de celles d'entre elles qui sont dangereuses, en faisant adapter ou en modifiant lui-même le POS.

La portée pratique du PIG, enfin, est loin d'être anecdotique, puisque, pour les installations Seveso et assimilées, le nombre de projets est passé de 31 en 1992 à 82 en 1997². A l'heure actuelle, cet instrument présente au moins un double intérêt : d'une part, il permet l'amélioration du POS pour une meilleure prise en compte des risques, et d'autre part, il offre au préfet un outil complétant utilement les servitudes d'utilité publique des articles 7-1 et suivants de la loi du 19 juillet 1976, pour les cas où ces dernières seraient inapplicables (par exemple installations antérieures à la loi du 22 juillet 1987).

En définitive, si le POS peut être critiqué, il reste globalement l'outil principal de lutte contre les risques technologiques majeurs, à tel point que leur appréhension puisse sembler bien plus délicates en étant dépourvues.

§2 : L'appréhension ponctuelle des risques technologiques par le droit de l'urbanisme.

Dans le cas où la commune d'implantation de l'installation classée dangereuse ne dispose pas d'un POS, la prévention des risques technologiques qu'elle crée va être assurée au cas par cas, grâce au permis de construire (I). A l'image du PIG pour les communes dotées d'un POS, le préfet va ici disposer d'un autre moyen afin d'imposer un périmètre de protection autour de l'installation (II).

I. La prévention des risques technologiques par la délivrance du permis de construire

Comme il l'a déjà été rappelé, pour qu'un risque d'accident majeur soit constitué, il faut que l'installation existe déjà elle-même. Aussi, la fonction préventive des autorisations d'occupation du sol

¹ conclusions Dutreil sous l'arrêt précité, RJE n°3 1999, p.386.

² Lecture croisée de la lettre circulaire de 1992 et du rapport de l'IFEN 1999 précité.

va être nécessairement mise en œuvre à l'occasion de la délivrance ou du refus du permis de construire des habitations nouvelles aux alentours du site dangereux.

“ Le refus de permis de construire aux futures victimes de nuisances ”¹ va pouvoir être justifié alternativement par le recours à deux articles du règlement national d'urbanisme.

A. L'application de l'article R.111-3-1 du Code de l'urbanisme

Cet article prévoit que “ le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales si les constructions sont susceptibles, en raison de leur localisation, d'être exposées à des nuisances graves, dues notamment au bruit ”.

Aussi, cet article permet d'empêcher la délivrance du permis pour les constructions projetées qui pourraient subir les conséquences potentielles d'un accident majeur dans une installation proche, puisque l'emploi du mot “ notamment ” ne limite pas le champ d'application à la seule nuisance auditive. Cependant, la délivrance du permis est ici subordonnée à l'appréciation par l'autorité publique de la gravité de la nuisance ou du risque, critère dont l'imprécision a pour conséquence principale d'empêcher la délimitation précise d'une zone globale de risque, ce qui aboutit à un arbitrage au cas par cas pour chaque autorisation d'occupation du sol, en fonction des intérêts en présence, et parfois à la défaveur de la sécurité publique.

Qui plus est, il semble que la pratique n'ait pas connu d'utilisation fréquente de cet article R.111-3-1 pour justifier le refus de délivrance d'un permis de construire², le juge n'exerçant au surplus qu'un contrôle restreint en cas de délivrance³.

B. L'interprétation a contrario de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme

Une telle interprétation, à partir de 1980, a permis au juge de justifier sur le fondement de cette seconde disposition le refus de délivrance d'une autorisation de construire à proximité d'une installation dangereuse.

A l'origine, la lettre de l'article R111-2 visait la situation inverse :

“ le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou la sécurité publiques ”.

Ainsi cet article, applicable même en présence d'un POS, visait initialement à limiter ou à interdire les constructions qui nuiraient à certains intérêts par ailleurs protégés par l'article 1^{er} du 19 juillet 1976. Autrement dit, cet article régleme les constructions sources du risque, et peut par exemple servir de fondement au refus du permis de construire une installation classée. Mais la lettre de l'article R.111-2

¹ M. Prieur, “ La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles ”, précité.

² Position de M. Prieur, “ La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles ”, précité.

³ Selon JP Boivin, Droit des installations classées, précité p.134.

ne semblait pas permettre, a priori, d'interdire ou limiter les constructions " victimes " de nuisances provenant d'installations classées préexistantes.

Le juge administratif en a décidé autrement, à partir de l'arrêt Peyrusque, en date du 21 mars 1980¹. Le Conseil d'Etat a en effet admis que le préfet des Pyrénées Atlantiques avait commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de retirer l'arrêté par lequel il avait antérieurement autorisé la construction d'un lotissement à usage d'habitation (...) à proximité immédiate d'une porcherie.

Selon cet arrêt, dont la solution a été " constamment réaffirmée " ², l'implantation d'activités à proximité d'une installation classée présentant un risque technologique peut être interdite sur le fondement de l'article R.111-2. Bien que cet article soit applicable même en présence d'un POS, il semble particulièrement utile à résoudre ce type de problème dans les communes qui en sont dépourvues, puisque aucun document d'urbanisme ne permet une approche globale de l'équilibre à respecter entre les différentes occupations des sols.

Cependant, l'article R.111-2 n'est applicable que ponctuellement, c'est à dire à l'occasion de chaque demande de permis de construire. Aussi le préfet est-il doté d'un instrument plus global de prévention des risques technologiques pour les communes non dotées de POS.

II. Le périmètre de protection de l'article L421-8 du Code de l'urbanisme

Cet outil pourrait être qualifié d'exception au principe de la prévention ponctuelle des risques technologiques dans les communes dépourvues de POS, puisqu'il permet au préfet de " délimiter un périmètre à l'intérieur duquel l'exécution de travaux [nécessitant un permis de construire] est soumis à des règles particulières rendues nécessaires par l'existence d'installations classées ". Cette disposition issue de la loi du 31 décembre 1976 résulte, comme il l'a été dit, de l'élaboration de la loi du 19 juillet 1976 elle-même, au cours de laquelle il avait été débattue de la possibilité de créer des servitudes applicables aux abords de l'installation classée. C'est cependant la loi d'urbanisme qui leur servi de réceptacle, bien avant que la loi du 22 juillet 1987 ne crée les servitudes d'utilité publique.

Mais l'article L.421-8 ne définit pas le contenu des servitudes qu'elle permet d'instituer, et seul l'article R421-52 du Code de l'urbanisme explicite la procédure applicable³. La doctrine semble avoir considéré que ces servitudes pouvaient comporter l'interdiction de construire, position qui trouve écho par le nouvel alinéa 2 de l'article L.421-8, intégré à celui-ci par la loi du 22 juillet 1987 : " ces dispositions ne sont pas applicables aux installations classées bénéficiant de l'application des articles 7-1 à 7-4 de la loi du 19 juillet 1976 ". En effet, il serait peu cohérent que les servitudes visant à

¹ CE, section, 21 mars 1980, Peyrusque, Rec.p.157.

² JP Boivin, Droit des installations classées, précité (jugement du TA de Lyon 21 novembre 1990, préfet du Rhône contre commune de Feyzin, Req.n°90-00883).

³ Ces servitudes sont fixées par arrêté préfectoral après enquête publique et avis du conseil municipal. Cette enquête pourra être fusionnée avec l'enquête publique nécessaire à l'ouverture de l'installation classée. Enfin, le permis de construire devra faire mention de l'existence de cette servitude.

protéger la sécurité publique autour d'une installation dangereuse voient leur contenu différer en fonction de la présence ou non d'un POS.

Quoiqu'il en soit, l'article L.421-8 semble avoir connu une application bien limitée, puisque la délimitation de tels périmètres de protection n'avait eu lieu en 1992 que dans sept communes¹.

En définitive, si un bilan devait être dressé de la prévention des risques technologiques majeurs par la maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées, le constat serait probablement en clair-obscur, et ce, pour deux raisons principales.

D'une part, si le droit positif ne semble pas dépourvu de moyens afin d'éviter l'aggravation des conséquences d'un accident à l'extérieur d'une installation dangereuse par la limitation ou l'interdiction des implantations à ses abords, il est en réalité doté d'une profusion d'instruments dont le nombre et les conditions d'applications peuvent nuire à la lisibilité et à la cohérence que requiert l'approche globale du risque technologique. Comme on l'a vu, le POS est l'instrument de droit commun de cette approche, et prévoira tantôt des servitudes de son propre fait, tantôt pourra être complété par le préfet, au moyen du PIG relevant du droit de l'urbanisme ou des articles 7-1 et suivants de la loi du 19 juillet 1976. En l'absence de POS, la prévention devra s'effectuer au cas par cas, lors de la délivrance du permis de construire, dispositif le cas échéant complété par le jeu de l'article L.421-8 du Code de l'urbanisme. Enfin, l'ancienne obligation d'éloignement de 3al.3 de la loi du 19 juillet 1976 pourra intervenir au niveau de l'autorisation de l'installation classée, sans que son exécution puisse pour autant se passer de l'intervention des autorités compétentes en matière d'urbanisme. Aussi la prévention des risques technologiques par la maîtrise de l'urbanisation pourrait être qualifiée de " droit mosaïque ", dont l'agencement va varier tant en fonction de l'installation elle-même que du droit applicable à la commune d'implantation. A ce titre, les mécanismes destinés à assurer la cohérence de l'édifice normatif, tels que la procédure de coordination administrative entre les délivrances du permis de construire l'installation et l'autorisation d'exploitation de celle-ci, peuvent sembler insuffisantes à endiguer la densification du tissu urbain autour de la source du risque technologique.

D'autre part, et ce peut-être là que réside la principale critique d'un tel système, la maîtrise de l'urbanisation se heurte au mécanisme de l'application de la loi dans le temps. En effet, toute servitude ne vaut par principe, que pour l'avenir. Aussi, dans l'hypothèse où une autorisation d'occupation des sols a été délivrée antérieurement à leur institution et n'a pas fait l'objet d'une annulation contentieuse (par exemple, sur la base des articles R111-2 ou R111-3-1 du Code de l'urbanisme), l'édification de la construction ainsi réalisée, à la méprise de l'impératif de sécurité publique, ne pourra plus être remise en cause.

Certes, le maire pourrait, pour une durée provisoire et en cas seulement de péril imminent, faire évacuer les populations menacées par la survenance d'un accident au sein d'une installation

¹ Lettre circulaire du 24 juin 1992 précitée.

dangereuse, au titre de ses pouvoirs de police administrative générale. Mais une telle solution n'est que temporaire, et est subordonnée à la condition que la maire ait eu le temps de prendre de telles mesures entre le moment de survenance de l'anomalie de fonctionnement (" péril imminent ") et celui de la transmission des conséquences dommageables de l'accident aux habitations de tiers.

Une solution définitive pourrait être recherchée, pour ce cas spécifique, dans l'expropriation des tiers exposés aux risques. L'utilité publique de celle-ci existerait, non à raison du maintien de l'exploitation de l'installation dangereuse (intérêt particulier), mais par la nécessité d'assurer la sécurité des personnes et des biens exposés.

" Le juge a admis, en adoptant une interprétation extensive de la notion de réserve foncière, la possibilité d'exproprier dans le seul but de prévenir les risques " ¹. Cependant, dans un arrêt Padilla du Conseil d'Etat², le risque que cette appropriation publique visait à prévenir n'était pas généré par un installation classée, mais par " des matériels de guerre et munitions enterrés et immergés dans un lac dont la nature et la quantité n'ont jamais pu être déterminés avec précision, [et dont l'enlèvement] devra se dérouler à quelques dizaines de mètres des habitations ".

En réalité, la doctrine étudiée ne fait mention d'aucun cas d'expropriation survenu en raison d'un risque technologique ce qui peut s'expliquer par deux raisons majeures. D'une part, le caractère d'utilité publique d'une telle solution semble discutable, eu égard au coût social de l'expropriation par rapport aux avantages de celle-ci, le juge exerçant sa théorie du bilan¹. D'autre part, une autre solution plus satisfaisante du point de vue de l'équité est ménagée par l'article 15 al.2 de la loi du 19 juillet 1976 : " un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur des installations classées, peut ordonner la fermeture ou la suppression de toute installation, figurant ou non à la nomenclature, qui présente, pour les intérêts mentionnés à l'article 1^{er}, des dangers ou inconvénients tels que les mesures prévues par la présente loi ne puisse les faire disparaître ". Aussi, une installation dangereuse pourra être obligée de cesser ses activités si le risque technologique qu'elle fait peser sur les activités alentours ne peut être endigué par l'ensemble des mesures de prévention applicables.

La maîtrise de l'urbanisation autour des installations à risques est l'un seulement des outils de lutte contre l'aggravation des conséquences d'un accident à l'extérieur du site. La loi du 22 juillet 1987 dispose de deux autres instruments fondamentaux pour éviter les risques de " sur-accidents ".

SECTION 2 : LA LEGISLATION SPECIFIQUE AUX RISQUES MAJEURS ET LES INSTALLATIONS CLASSEES.

La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs établit expressément le lien entre sécurité civile et environnement, en disposant à son article 1^{er} : " la sécurité civile a pour objet la prévention

¹ Y.Jégouzo, " la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ", RDI n°2, 1995, p201.

² CE, 7 février 1986, Padilla, Rec.T.p.568.

des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes". Aussi, cette loi comporte aussi bien des mesures visant à la prévention des risques naturels qu'à celle des risques technologiques. Concernant spécifiquement les risques technologiques suscités par les installations classées, il est possible de regrouper ses apports en deux grandes catégories.

D'une part, la loi du 22 juillet 1987 modifie un certain nombre de textes existants, ainsi qu'on l'a vu avec les articles 7-1 et suivants de la loi du 19 juillet 1976, ou les ajouts effectués dans le Code de l'urbanisme.

D'autre part, certains articles de cette loi n'ont pas été intégrés à des législations antérieures, ce qui a permis à la loi de 1987 de conserver une existence autonome et d'être plus tard dotée de textes d'application.

Cette législation " spécifique " appréhende le risque technologique suscité par les installations classées à deux niveaux. Afin d'éviter l'ensemble des causes d'aggravation d'un accident majeur, il convient d'organiser préventivement les secours au moyen d'une planification (§1) visant à optimiser la célérité et l'efficacité de l'intervention. Cependant, les tiers concernés par le risque technologique peuvent, malgré eux, s'exposer plus gravement au danger en cas d'accident, s'ils n'ont pas eu préalablement connaissance de celui-ci ou de la conduite à tenir. Il s'agit donc d'assurer l'information de la population (§2).

§1. Les plans d'organisation des secours

La loi de 1987 réorganise, au niveau législatif, un système global des procédures de gestion de crise déjà ancien. Sans entrer dans une analyse historique approfondie, il est nécessaire de retracer les grandes étapes de celle-ci.

Suite à la création d'une administration chargée de la sécurité civile au sein du ministère de l'intérieur à partir de 1944, une instruction interministérielle du 5 février 1952 créa le plan d'organisation des secours en cas de sinistre important ou plan ORSEC, devant être élaboré au niveau de chaque département, afin de dresser l'inventaire des moyens de secours disponibles et de prévoir leur coordination en cas de catastrophe. Ce plan, élaboré par le préfet, n'a vocation à s'appliquer que " lorsque les moyens classiques de secours sont débordés et nécessitent des appuis exceptionnels (...) et doit être adapté aux circonstances particulières de chaque département " ¹.

Avant 1987, il existait deux catégories de plans ORSEC. D'une part, les plans ORSEC généraux visaient à s'appliquer sur l'ensemble du territoire du département, et pouvaient être complétés, selon les risques présents sur le territoire de celui-ci, par des plans dits " annexes " spécifiques à un type de risque (par exemple, plan annexe relatif à la lutte contre les pollutions marines : " Polmar terre ", ou encore, pour ce qui nous concerne, plan annexe " risque technologique "). D'autre part, se

¹ voir notamment l'arrêt de principe : CE, Ass., 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, reproduit dans les Grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 11^{ème} Edition, 1996, p.647.

surajoutaient à ce système quatre catégories de plans ORSEC particuliers, applicables aux aérodomes, grands barrages, autoroutes et installations nucléaires de base. Enfin, et à côté de ces plans ORSEC, une circulaire du 12 juillet 1985² définissait le cadre des plans particuliers d'intervention (PPI), toujours aux mains du préfet, applicables à un risque localisé n'entrant pas dans les plans ORSEC.

L'édifice des plans d'organisation des secours, avant 1987, permettait donc à l'autorité publique de prévenir le risque technologique par plusieurs outils (plans ORSEC annexes tels que les anciens plans ORSEC-TOX ou ORSEC hydrocarbures, PPI) mais était sujet à deux critiques principales.

D'un côté, l'architecture de l'ensemble de ces plans de secours était pour le moins monumentale, et leur articulation complexe. En 1985, Michel Prieur faisait état de l'existence de 1500 plans sur tout le territoire.

De l'autre côté, ce "colosse aux chevilles d'argile" reposait tout entier sur une instruction interministérielle, dont la valeur juridique semblait pour le moins incertaine, et sur un éventail de circulaires, posant les grandes orientations à retenir pour l'élaboration de chaque type de plan. Certes, une certaine consécration législative était intervenue lors de la première grande loi de décentralisation³, afin de régler le conflit de compétence entre l'Etat et les communes dans le déclenchement des plans ORSEC, mais elle était bien loin de suffire, à elle seule, à la réforme indispensable du droit de l'organisation des secours.

La loi de 1987 constitue en la matière une avancée majeure, et la base du droit actuel en la matière. De façon générale, son article 1^{er} al.2 dispose que " la préparation des mesures de sauvegarde et la mise en œuvre des moyens nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes (...) sont déterminées dans le cadre de plans d'organisation des secours dénommés plans Orsec et des plans d'urgence ". Cette distinction des plans en deux catégories vise à adapter l'outil au type de risque encouru : les plans Orsec nationaux, de zone de défense ou de département seront déclenchés en cas de catastrophe exceptionnelle, touchant globalement le territoire auquel ils s'appliquent⁴. A l'inverse, " les plans d'urgence prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés " ⁵.

A la lecture de cette disposition, il semble bien que les risques technologiques suscités, entre autres, par les installations classées, soient principalement appréhendés dans ces plans d'urgence⁶.

¹ Pour une analyse approfondie de l'historique de cet instrument, voir M. Prieur, " Les plans ORSEC ", Droit et ville n°20, 1988, p. 199.

² Citée par J.P. Boivin, Droit des installations classées, précité.

³ Article 101 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, abrogé par la loi du 22 juillet 1987.

⁴ Les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de ces plans sont prévues par les articles 2, et 6 à 9 de la loi : le préfet de département ou le préfet du département où se trouve le siège de la zone de défense élaborent et déclenchent les plans Orsec départemental et Orsec de zone, tandis que les compétences sont attribuées respectivement au ministre de l'Intérieur et au Premier ministre pour le plan Orsec national.

⁵ Article 3 de la loi de 1987.

⁶ Ceux-ci n'étant " rien d'autre que les anciens plans annexes du plan Orsec général ou les anciens plans Orsec particuliers ", M. Prieur, " Le nouveau dispositif de lutte contre les risques majeurs ", RFDA, nov-déc. 1987, p. 926.

Au demeurant, “ la mise en œuvre du plan d’urgence ne fait pas obstacle au déclenchement du plan Orsec, si les circonstances le justifient ”¹, mais l’outil de droit commun de planification des secours à mettre en œuvre en cas d’accident majeur dans une installation classée est bien le plan d’urgence.

Cependant, puisqu’il existe différentes variétés de plans d’urgence, en fonction notamment de l’installation concernée, il sera tout d’abord nécessaire de les identifier (I.), avant que de s’interroger sur la délicate question de leur articulation avec le POI (II.).

I. L’identification des plans d’urgence

L’article 3 de la loi du 22 juillet 1987 dresse la liste limitative des plans d’urgence. Il s’agit des plans particuliers d’intervention, qui sont, pour les installations classées à risque, les plans d’urgence les plus importants, mais aussi des plans de secours spécialisés liés à un risque défini (ou PSS) et des plans destinés à porter secours à de nombreuses victimes (ou plans rouges). Si la réglementation applicable pose un certain nombre de principes communs à l’ensemble de ces trois catégories de plans (A), celles-ci n’en conservent pas moins certaines spécificités (B).

A. Les règles communes à l’ensemble des plans d’urgence

L’article 3 al.3 de la loi du 22 juillet 1987 renvoyait le soin à un décret en Conseil d’Etat de fixer les conditions dans lesquelles seraient élaborés ces plans d’urgence. Le décret n°88-622 du 6 mai 1988² pose donc un certain nombre de “ dispositions générales ” dans son titre premier.

1°. L’autorité compétente

Les articles 1^{er} et 5 du décret du 6 mai 1988 reproduisent globalement pour les plans d’urgence l’articulation des compétences posées pour les plans Orsec par la loi de 1987.

Le préfet est en effet l’autorité compétente de droit commun, à qui il incombe d’élaborer, d’arrêter et, le cas échéant, de déclencher le plan d’urgence.

De façon dérogatoire, si la nature et l’étendue du risque font peser celui-ci sur plusieurs départements, l’un des préfets seulement aura compétence pour élaborer, arrêter et déclencher le plan pour l’ensemble du territoire concerné³.

Le décret confirme donc implicitement la vocation plus localisée des plans d’urgence, puisqu’en aucun cas ils ne seront élaborés à une échelle nationale, par l’autorité centrale (à la différence du plan Orsec national).

2°. Le contenu commun

¹ Article 3 in fine de la loi de 1987.

² JO, 8 mai et 2 juillet 1988 reproduit au Code permanent environnement et nuisances, p.4240.

³ l’article 1^{er} al.3 du décret est à ce titre peu clair, puisque le préfet compétent peut être soit désigné par le premier ministre, soit, si la zone concernée coïncide avec une zone de défense, le préfet du département où se trouve le siège de cette zone...

Le contenu du plan est fixé en fonction de l'énoncé initial des risques pour lesquels il va s'appliquer. A partir de ce premier constat, le plan va prévoir les "mesures à prendre" telles que la mobilisation des secours et les éventuelles réquisitions à effectuer, ainsi que "les moyens susceptibles d'être mis en œuvre"¹, qu'il s'agisse de moyens publics ou privés. En plus de cet inventaire, le plan doit organiser préventivement la coordination de l'ensemble des secours, notamment au moyen de la planification des communications et réseaux hiérarchiques à établir.

Puisque les plans d'urgence ont avant tout (comme le POI), une vocation opérationnelle, ils devront faire l'objet d'une révision "en cas de modification des risques ou (...) des moyens de secours d'intervention disponibles". Outre ces révisions obligatoires en cas de changement de situation, les plans d'urgence devront être "réactualisés tous les cinq ans"².

B. La distinction des plans d'urgence

En matière de prévention des risques technologiques majeurs générés par les installations classées, le plan d'urgence le plus important est le PPI, bien que les PSS et Plans rouges aient un rôle subsidiaire à jouer.

1°. Le plan particulier d'intervention

Le champ d'application de ce type de plan est limitatif, puisque les installations devant en être dotées sont énumérées par l'article 6 du décret. En dehors de certains types d'installations nucléaires de base, de stockage souterrains de gaz ou encore de grands barrages hydrauliques, "font l'objet d'un PPI (...) des installations classées définies par le décret prévu à l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976".

Autrement dit, toutes les installations pouvant faire l'objet, de la part du préfet, de l'institution d'une servitude d'utilité publique au titre de la législation des installations classées doivent être dotées d'un PPI. Comme on l'a déjà vu, il s'agit des installations de classe "S", ou installations dangereuses. Cependant, la formulation du décret du 6 mai 1988 ne subordonne heureusement pas l'obligation, pour l'autorité publique, d'élaborer un PPI, dans les seuls cas des installations ayant effectivement donné lieu à l'institution de ces servitudes (ce qui aurait exclu toutes les installations antérieures à 1987) : toute installation appartenant aux catégories de la liste posée par le décret précité du 14 novembre 1989 doit être dotée d'un PPI.

Deux remarques doivent être formulées ici. D'une part, certaines installations classées présentant un risque technologique peuvent ne pas appartenir à cette liste, auxquels cas deux solutions sont possibles. Soit elles peuvent aussi s'analyser en un lieu "de transit d'activités présentant des dangers ou inconvénients graves au sens de l'A. 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976"¹, auquel cas, elles pourront quand même être dotées d'un PPI. Soit elles sont exclues des cinq cas d'application de ce type de plan, et devront être encadrées par les autres catégories de plan d'urgence.

¹ A.2 décret.

² A.4 décret.

D'autre part, cette identification entre installations de classe " S " et installations classées soumises à PPI fait encore une fois regarder la liste prévue à l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976 comme catalyseur des instruments les plus contraignants de la prévention des risques technologiques majeurs (garanties financières, POI...).

Aussi, puisque le PPI s'applique aux installations classées les plus dangereuses, son contenu est plus contraignant que le contenu " standard " des plans d'urgence. Ce contenu additionnel² comporte tout d'abord deux éléments dynamiques : d'une part, les mesures d'information et de protection des populations incombant à l'autorité publique (évacuation, hébergement...) et, d'autre part, les mesures incombant à l'exploitant lui-même. Le plan devra prévoir les mesures que ce dernier devra exécuter, non seulement afin d'informer les autorités de l'accident et de l'évolution de ses effets, mais aussi " en cas de danger immédiat, les mesures d'urgence qu'il est appelé à prendre avant l'intervention de l'autorité de police et pour le compte de celle-ci, en particulier : la diffusion de l'alerte (...), l'interruption de la circulation sur les infrastructures de transport et l'éloignement des personnes au voisinage du site (...), l'interruption des réseaux et canalisations publics au voisinage du site " ³. La fixation, dans le PPI, de mesures incombant à l'exploitant ne va pas aller sans soulever certaines difficultés (voir la question de l'articulation des textes, cf. supra). De surcroît, " l'exploitant est tenu, à la demande du préfet, de participer à des exercices d'applications " ⁴ du plan.

Du point de vue de la procédure d'institution de ce type de plan, il est à noter que l'A.4 de la loi de 1987 elle-même prévoit, pour les seuls PPI, la consultation obligatoire des maires et de l'exploitant concernés, qui disposent, selon l'A.8 du décret de 1988, d'un délai de deux mois pour donner leur avis sur le projet du plan, au delà duquel le préfet arrêtera le PPI.

A la lecture des dispositions relatives au PPI, il semble qu'un tel plan soit indispensable à la prévention des risques technologiques dans les installations Seveso et assimilées auxquelles il doit normalement s'appliquer. Aussi, les statistiques relatives aux PPI sont inquiétantes : les préfets n'ont arrêté de PPI pour les installations classées de la liste de l'article 7-1 que dans 43,3% des cas¹. Ce chiffre est d'autant plus frappant que les autres types de plans d'urgence n'ont à jouer qu'un rôle subsidiaire.

2°. Les autres plans d'urgence

Le PSS, tout d'abord, est un instrument à la portée ambiguë. L'article 3 de la loi, prévoyant que ce type de plan est lié à un risque " défini ", est peu éclairant. Aussi, le décret précise-t-il que ces plans " sont établis pour faire face aux risques technologiques qui n'ont pas fait l'objet d'un plan particulier d'intervention ou aux risques liés à un accident ou à un sinistre de nature à porter atteinte à la vie ou à

¹ A.6-5° d.6 mai 1988.

² A.7 d. 6 mai 1988.

³ A-7-5° b). du décret, le principe étant posé dans l'A.4 al.1 de la loi de 1987.

⁴ A.8 in fine décret, à rapprocher à la question débattue des exercices d'application du POI.

l'intégrité des personnes, aux biens ou à l'environnement"². Le texte distingue donc deux hypothèses. D'une part, seront soumises à un PPS les installations qui n'entrent pas dans le champ d'application du PPI, c'est à dire, toutes les installations classées non prévues à l'article 7-1 de la loi de 1976, mais présentant cependant un risque. Pour J-P. Boivin, cette hypothèse peut aussi s'entendre dans des cas pour lesquels l'installation, pourtant de classe " S ", n'a pas encore fait l'objet d'un PPI³. Mais on voit mal l'intérêt de cette transition du PSS au PPI, si ce n'est le contenu allégé et l'absence d'avis obligatoire de l'exploitant lors de l'élaboration du PSS⁴. De surcroît, pour les installations concernées, le PPI est obligatoire, et ne peut être remplacé par le PSS.

D'autre part, dans l'hypothèse des " risques liés à un accident ou à un sinistre... ", la formule est suffisamment vague pour qu'elle pousse le lecteur à chercher une explication dans la suite du texte. Celle-ci ne pose pas de solution explicite, mais laisse distinguer l'objet implicite de ce type de plan. En effet, l'article 13 prévoit les cas dans lesquels le préfet maritime pourra intervenir dans l'élaboration du PSS. Or, il a déjà été dit que les plans d'urgence prévus par la loi de 1987 avaient pour vocation de se substituer aux anciens plans Orsec " annexes " (notamment Polmar-terre) et Orsec " particuliers " (aérodromes, autoroutes...). Aussi, est-il loisible de penser que l'objet des PSS a été posé à ce point largement qu'il devait permettre de légaliser l'ensemble des anciens plans exclus par la loi de 1987 des nouveaux plans Orsec et PPI⁵.

En tout état de cause, ces PPS seront forts utiles aux installations classées dangereuses non couvertes par un PPI, comme on va le voir pour la question de l'articulation des plans d'urgence avec le POI.

Enfin, il faut faire mention du plan rouge (ou plan destiné à porter secours à de nombreuses victimes) qui, en axant son contenu principalement sur " l'aide médicale d'urgence et [les] transports sanitaires "⁶, semble destiné à regrouper les anciens plans Orsec annexes relatifs, par exemple, aux accidents autoroutiers, ferroviaires ou d'aéronefs. Aucune disposition ne fait cependant obstacle à ce qu'une installation classée soumise à un PPI fasse de concert l'objet d'un plan Rouge, bien qu'un tel cumul puisse nuire à l'efficacité de l'ensemble du dispositif.

Sans revenir sur l'étude approfondie du POI, son existence soulève des questions quant à son articulation avec les plans d'urgence qui viennent d'être étudiés.

II. L'articulation entre le POI et les plans d'urgence

A priori, cette articulation ne semble pas poser de problèmes particuliers : le POI recense les mesures que l'exploitant devra mettre en œuvre à l'intérieur de son établissement en cas d'accident, les plans d'urgence, celles que l'autorité publique déploiera à l'extérieur de l'installation classée.

¹ Au 31 décembre 1994, contre 61% pour les installations nucléaires de base non secrètes ; 20.7% pour les stockages souterrains de gaz ; 6.7% pour les barrages (Rapport IFEN 99, précité).

² A.12 du décret.

³ Droit des installations classées, précité.

⁴ Cf. A.12 et 13 du décret.

⁵ Cette disposition confirmée par une jurisprudence récente, qualifiant de PPS le plan " Polmar terre " : TA Nantes, 3 avril 2000, commune Batz-Sur-Mer c/ société Total (à propos de la marée noire de l'Erika) : DE n°78, mai 2000, panorama de jurisprudence p.II.

⁶ A .11 décret.

Certes, à l'origine, la base légale des POI pouvait être incertaine, mais la consécration de ces plans dans l'article 17 du décret du 21 septembre 1977 par la modification intervenue grâce au décret du 14 novembre 1989 dissipa les doutes. Le fondement des POI est donc l'article 6 de la loi du 19 juillet 1976, comme il l'a déjà été expliqué, tandis que celui des plans d'urgence est l'article 3 de la loi de la loi du 22 juillet 1987. Cependant, la pratique de l'organisation des secours a fait naître une difficulté que le droit a été en mal de combattre. En effet, lors d'un accident, l'exploitant doit exécuter le POI, notamment pour éviter la propagation des conséquences dommageables à l'extérieur de l'installation. Mais, si cette première intervention s'avère insuffisante, et que les effets de l'accident s'étendent hors du site, la mise en œuvre des plans d'urgence externes peut ne pas être immédiate. Parallèlement, les phénomènes dommageables (incendies, explosion...) ignorant par nature les limites du droit de propriété, l'exploitant devra, exceptionnellement, ignorer celles de son exploitation, afin d'engager un certain nombre de mesures palliatives, dans l'attente de l'application des plans d'urgence.

Avant 1987, le juge rattachait ces mesures d'intervention de l'exploitant externes à l'établissement à l'A.6 de la loi du 19 juillet 1976, les assimilant ainsi à des prescriptions de fonctionnement, pour contrer la thèse de certains industriels requérants selon laquelle le préfet déléguerait illégalement ici ses compétences en matière de police à l'exploitant lui-même¹.

Mais la loi du 22 juillet 1987, en même temps qu'elle apportait un fondement législatif aux prescriptions imposées à l'exploitant à l'extérieur de son site, limitait la portée au seul cas de l'existence d'un PPI. En effet, selon l'article 4 de la loi et l'article 7 du décret du 6 mars 1988, seul le PPI semble pouvoir contraindre l'exploitant à intervenir hors du site de son installation. Aussi, il était possible de se demander si l'imposition de telles obligations par le préfet, en dehors de l'existence d'un PPI pour l'installation en cause, dans le POI, serait encore légale. Mais le décret du 14 novembre 1989 modifié, comme on l'a vu, l'article 17 du décret du 21 septembre 1977 afin de permettre à l'arrêté d'autorisation (ou aux arrêtés complémentaires) de définir les mesures que l'exploitant devra effectuer à l'extérieur de son installation.

Ainsi, et en l'état actuel du droit, plusieurs cas de figure sont envisageables.

La première hypothèse est celle où l'installation est soumise à un PPI, auquel cas le préfet va y faire figurer les mesures incombant à l'exploitant hors du site, mesures qui devront être reproduites dans le POI. Cette solution est posée dans la circulaire du 30 décembre 1991 relative à l'articulation entre le POI et les plans d'urgence, et semble définitivement admise en jurisprudence². La seconde hypothèse est celle où l'installation n'est soumise à aucun plan d'urgence au titre de la loi du 22 juillet 1987, auquel cas le POI pourra définir à lui seul ces mesures extérieures, au titre de l'A.6 de la loi du 19 juillet 1976. Enfin, la dernière hypothèse, où l'installation est soumise à un PSS, est plus complexe. Aux termes de la loi de 1987 et du décret du 6 mai 1988, ce type de plan d'urgence ne peut en principe pas prévoir les mesures extérieures incombant à l'exploitant. Elles ne devraient donc en principe,

¹ Voir notamment TA Paris, 16 mars 1988, société Shell française, RJE 3-88 p.351, conclusions Corouge, et CJEG juin 1989 p.192 note Delpiron.

² Voir les arrêts CAA Nantes, 5 mai 1994, GIE Norgal, BDEI 4/95 p.19, et CE, 26 mars 1997, société Elf Antargaz, Rec. p.111.

n'être définies que dans le POI. Mais la circulaire du 30 décembre 1991 prévoit cependant, de façon fort étonnante, que le PSS peut prévoir néanmoins ces mesures. Certes, cette circulaire indique que "contrairement aux PPI, seule l'extrême urgence peut justifier la mise en œuvre à l'initiative de l'exploitant des mesures précitées sans en référer préalablement au préfet". Il n'en reste pas moins que ce texte va au delà de la loi de 1987 et du décret de 1988. Qui plus est, le Conseil d'Etat, amené à se prononcer sur la légalité des dispositions réglementaires de cette circulaire, n'a pas fait tomber celles d'entre elles permettant au PSS de prévoir de telles mesures¹.

Ces solutions restent donc de mise, concernant l'articulation entre POI et plans d'urgence, pour la question des mesures incombant à l'exploitant à l'extérieur de l'installation.

En définitive, il est possible de dresser un double constat.

D'une part, si l'articulation, en droit français, des plans internes et externes est complexe, du fait de l'enchevêtrement des dispositions applicables en la matière, elle a néanmoins le mérite d'assurer un mécanisme de prévention cohérent, puisqu'elle permet une lutte "en continue" contre la propagation des conséquences d'un accident majeur. A défaut d'une parfaite lisibilité, le mécanisme juridique est emprunt de bon sens, ce qui est sûrement l'aspect à retenir.

D'autre part, la législation française relative à la planification des secours semble avoir devancé de droit communautaire en la matière, puisque les dispositions de la directive Seveso II du 9 décembre 1996, relatives aux plans d'urgence externes², sont d'ores et déjà respectées, à une exception notable : tandis que le décret du 6 mai 1988 obligeait à une révision des plans d'urgence tous les cinq ans au maximum, l'article 11§4 réduit ce délai à trois ans. Cela dit, la directive ne dispose de l'obligation, pour les autorités publiques, d'élaborer un plan d'urgence externe que pour les seules installations à "haut risque", ce qui ne devrait concerner en France qu'une partie des installations de classe "S". En revanche, la directive Seveso II sera beaucoup plus novatrice sur la question de l'information de la population.

§2. L'information de la population.

La problématique de l'information du public est bien plus large que la seule question de la prévention des risques technologiques. Elle touche en réalité l'ensemble du droit administratif, puisque l'idée déjà ancienne de "transparence" dans les relations entre le citoyen et les pouvoirs publics préside à ce que le public puisse avoir accès, dans une large mesure, aux informations détenues par les autorités le gouvernant. Cette remise en cause du "secret administratif" a notamment été rendue possible par la fameuse loi N°78-753 du 17 juillet 1978, qui garantit la liberté d'accès aux documents administratifs.

Ce droit à l'information a, plus spécifiquement, servi de fer de lance au développement du droit de l'environnement. Parallèlement à la recherche d'une plus grande participation du public aux décisions administratives et au renforcement du rôle des associations, l'information du public devait en effet

¹ CE, 15 avril 1996, UIC ; DE n°40, juil-août 1996, p.10 note Erik Carlier.

² Art.11 et annexe IV de la directive.

permettre la diffusion des évaluations environnementales, effectuées par exemple par l'étude d'impact et les documents d'urbanisme¹, et ainsi contrebalancer le poids du lobbying économique dans les décisions touchant à l'environnement. La consécration du droit à l'information du public en la matière a particulièrement été assurée grâce à la directive communautaire n°90/313 du 7 juin 1990² et à la loi " Barnier " du 2 février 1995³. Aussi, en matière d'installations classées, plusieurs mécanismes existaient-ils déjà avant l'intervention de la loi du 22 juillet 1987, même s'ils ont été perfectionnés par la suite. La loi du 19 juillet 1976 prévoit notamment à son article 5 la soumission du dossier de demande d'autorisation à enquête publique (d'où un certain nombre d'affichages et d'avis dans la presse, selon l'A.6 du décret du 21 septembre 1977) ; de même l'arrêté d'autorisation ou de refus et les éventuels arrêtés complémentaires seront affichés en mairie et dans l'exploitation, voire communiqués aux autorités étrangères concernées⁴.

En dehors de la loi de 1976 et du décret de 1977, plusieurs circulaires ont pu inciter les préfets à créer, pour certaines installations, des cellules d'information du public, comme les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPI) ou les commissions locales d'information (CLI, sur le modèle de celles existant par exemple pour les centrales nucléaires). Ces cellules de liaison, de différents types, semblent prendre une certaine ampleur dans la pratique, puisqu'elles ont conduit, en 1977, l'inspection des installations classées à participer à 980 réunions dans ces structures⁵. Néanmoins, toutes ces procédures d'information du public présentent une limite fondamentale en matière de risques technologiques majeurs, car elles nécessitent systématiquement un rôle actif du citoyen : les personnes intéressées, c'est à dire une partie seulement des personnes réellement exposées à un risque technologique, doivent faire la démarche de se renseigner auprès de l'administration pour pouvoir se voir délivrer l'information. Un habitant de la commune devra par exemple se rendre en mairie pour consulter l'arrêté d'autorisation de l'installation dangereuse.

Or, en matière de risque technologique, ce mode d'information est très insuffisant, et ce, pour trois raisons au moins.

Tout d'abord, vu les dangers pour l'environnement, la santé et la sécurité publiques que peuvent susciter certaines installations classées, la seule information délivrée " à la demande " pourrait passer, aux yeux du public, comme un moyen détourné de dissimulation d'un risque pourtant important. Une telle lacune aurait pour effet une diminution de l'acceptabilité du projet, d'où une perte de légitimité de la décision publique l'ayant approuvée. En tout état de cause, le souci de bonne administration implique en la matière une information renforcée. Ensuite, le caractère éminemment technique de la

¹ Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, reproduite au Code de l'environnement. Dalloz, 1998, comme la loi de 1978 précitée.

² Directive concernant la liberté d'accès en matière d'environnement, Code Permanent Environnement et nuisances, p.4269.

³ Dispositions intégrées à l'article L.200-1 in fine du Code rural : " chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ", Code de l'environnement, Dalloz, 1998, p.64.

⁴ Article 21 du décret du 21 septembre 1977 tel que complété par le décret du 20 mars 2000, précité.

⁵ Rapport d'activités 1997 de la DPPR, brochure éditée par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Chiffres à relativiser : il existe 316 CLI et 10 SPPI .

plupart des documents ainsi publiés prive souvent de toute valeur informative les documents mis à la disposition du public (contenu non vulgarisé).

Enfin, et c'est là le point le plus important pour la prévention des risques technologiques, les conséquences d'un accident majeur peuvent être décuplées si la population concernée ne sait pas quelle est la nature du risque et la conduite à tenir. Par exemple, un voisin d'une installation pourra vouloir quitter son domicile du fait de l'incendie qu'il constate sur le site, alors que le risque réel n'est pas la propagation du feu, mais l'émanation de fumées toxiques qui mettront sa vie en danger s'il ne reste pas dans un lieu confiné.

A cet égard, l'accident de Bâle, le 1^{er} novembre 1986, a sans doute servi de déclencheur pour une réforme du droit à l'information¹, tout le moins en droit communautaire, puisque la directive Seveso I, désormais abrogée, fut modifiée par une directive du 24 novembre 1988, qui introduisait un nouvel article 8 : les Etats membres doivent désormais informer les populations concernées du comportement à adopter en cas d'accident, préalablement à celui-ci et sans qu'elles en aient fait la demande. Ils doivent aussi délivrer ces informations aux autres Etats membres, qui pourront ainsi les répercuter sur leur population.

Mais la loi du 22 juillet 1987, antérieure et plus complète que la directive Seveso I, avait déjà consacré cette nouvelle démarche à travers deux grands mécanismes, correspondant aux deux phases du risque technologique : les populations concernées doivent être préventivement informées des risques et des mesures de sauvegarde qui les concernent (I). De plus, en cas de survenance de l'accident, ces populations doivent être correctement alertées (II).

I. L'information préventive

L'article 21 de la loi du 22 juillet 1987 proclame que " les citoyens ont droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent ". Le contenu, la forme et les modalités de délivrance des informations qui vont être préventivement portées à leur connaissance, c'est à dire avant la survenance éventuelle de l'événement dommageable, sont prévus par le décret n°90-918 du 11 octobre 1990, relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs².

Dans le cas où l'information doit porter sur un risque majeur, les dispositions ne s'appliquent qu'aux seules communes où existe un PPI, selon l'article 2 du décret. Aussi, les règles qui vont être étudiées ici, ne concernent que les communes d'implantation d'une installation classée de type Seveso ou assimilée (installations prévues sur la liste de l'article 7-1 de la loi du 19 juillet 1976). Cependant, le décret du 11 octobre 1990 ménage la possibilité d'utiliser les instruments de l'information préventive

¹ Un incendie s'étant déclaré dans les usines Sandoz, où étaient stockées 1250 tonnes de produits chimiques, l'eau utilisée par les pompiers s'est chargée de ces produits toxiques en lessivant le sol et, par le jeu des canalisations, a abouti dans le Rhin, créant ainsi une pollution massive, dont les dommages furent supportés par plusieurs Etats en aval, dont la France. Ces dommages furent amplifiés du fait qu'ils n'avaient pas été alertés de l'accident. Voir sur ce cas : A. Kiss " Tchrenobâle ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques ", AFDI n°33, 1987, p.719s.

² Voir Code Permanent environnement et nuisances, p.4270B.

pour “ les communes désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier ”, ce qui laisse à penser que les installations classées dangereuses non soumises à PPI pourraient néanmoins en bénéficier.

Il est possible de regrouper les instruments d’informations prévus par le décret en deux catégories, selon la personne chargée de la délivrance de celle-ci. En effet, si les préfets et les maires sont en charge de la plupart des obligations d’informations préventives (A), un rôle important est néanmoins accordé à l’exploitant de l’installation classée si celle-ci est soumise à un PPI (B).

A. Les obligations de l’autorité publique.

Selon le décret du 11 octobre 1990, le maire et le préfet sont responsables, chacun en ce qui les concerne, de l’élaboration de plusieurs documents d’information préventive. De manière générale, ceux-ci doivent tous contenir “ la description des risques et leurs conséquences prévisibles pour l’homme, les biens et l’environnement, ainsi que l’exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets ”¹. A partir de ce tronc commun, les trois documents prévus par le décret vont suivre une démarche en “ entonnoir ”. Le dossier départemental des risques majeurs (DDRM), tout d’abord, élaboré par le préfet, est un document de sensibilisation illustré par des cartes, qui regroupe “ les principales informations sur les risques majeurs naturels et technologiques du département ”.

Le DDRM sert en quelque sorte de table des matières au préfet, qui devra ensuite réaliser un document communal synthétique (DCS). Ce DCS recense de façon précise les risques naturels et technologiques auxquels sont soumis les habitants de la commune à laquelle il s’applique. Ce DCS est ensuite transmis au maire, à qui il incombe d’établir enfin, un document d’information communal sur les risques majeurs (DICRIM).

Bien que le DCS et le DICRIM soient créés expressément pour le public, c’est à dire constitués d’un résumé non technique de la situation des risques sur le territoire de leur commune, les personnes concernées par le risque devront quand même faire la démarche d’aller les consulter en mairie².

En pratique, ces documents ont été un échec, puisqu’ils n’ont été élaborés qu’à Avignon et Lambesc, selon la circulaire du 21 avril 1994³. Celle-ci, afin de répondre à l’objectif ambitieux de 5000 communes en 1999 (tous risques confondus), invite le préfet à se doter d’une cellule d’analyse des risques et d’information préventive (CARIP), placée sous son autorité, et regroupant les spécialistes départementaux des risques majeurs. Cette cellule devra réunir les informations nécessaires, élaborer le DDRM et le DCS, et conseiller la commune pour la création de son DICRIM. Il semble que cette circulaire ait porté ses fruits, puisqu’au 31 mai 1998, avaient été élaborés 95 DDRM, 1018 DCS et 967 DICRIM¹.

Concernant le PPI, qui n’est pas à proprement parler un document d’information, le décret du 11 octobre 1990 prévoit qu’il sera, comme le DCS et le DICRIM, consultable en mairie, ce qui permettra,

¹ Art.3 al.1 décret 11 octobre 1990.

² A.3 in fine du décret du 11 octobre 1990.

³ Code Permanent environnement et nuisances, p.4390.

pour les habitants des communes d'implantation de l'installation dangereuse, d'y trouver des renseignements complémentaires (mais techniques) sur l'organisation des secours en cas d'accident.

En définitive, ces avancées, si elles constituent un premier pas dans l'information du public, ne sont pas à elles seules suffisantes : le risque technologique se caractérise souvent par la réalisation instantanée d'un accident (explosion...), qu'il est impossible de prévoir pour la population, à la différence de certains risques naturels (tremblement de terre en zone sismique connue, avalanches suite à une augmentation de température...). Les personnes n'ont ainsi pas forcément conscience des dangers encourus aux abords du site, et l'information devra " venir à eux ".

Le décret du 11 octobre 1990 prévoit donc deux moyens de soutien de l'information préventive, afin de porter celle-ci d'office à la connaissance des personnes intéressées.

D'une part, le maire doit procéder à une campagne d'affichage des consignes de sécurité à suivre par la population en cas de survenance d'un accident dans l'installation dangereuse. L'article 6 du décret de 1990 rend obligatoire cet affichage pour les établissements recevant du public et les immeubles destinés à une activité industrielle, commerciale ou agricole lorsque le nombre d'occupants est supérieur à 50 personnes, pour les terrains de camping/caravaning², ainsi que pour les locaux d'habitation regroupant plus de 15 logements. L'affichage devra être réalisé par le propriétaire sous le contrôle du maire.

D'autre part, la circulaire rappelle pour celui-ci la possibilité fort utile, d'organiser dans sa commune une campagne d'information sous forme de débat (rôle des CLI notamment).

Parallèlement, l'exploitant, responsable de l'installation source du risque technologique, va avoir à jouer un rôle dans l'information préventive.

B. Les obligations de l'exploitant d'une installation classée soumise à un PPI.

L'article 21 in fine de la loi du 22 juillet 1987 dispose :

" l'exploitant est tenu de participer à l'information générale du public sur les mesures prises aux abords des ouvrages ou installations faisant l'objet d'un PPI ". Cependant, ce texte très général ne précise en rien les mesures concrètes que devra mettre en œuvre l'exploitant (panneaux de dangers autour du site, courrier aux voisins...), ni par quelle autorité celles-ci lui seront prescrites.

Le décret d'application de 1998 ne répond qu'à la première question, en prévoyant qu' " en liaison avec l'exploitant, le préfet fait établir des brochures comportant les consignes destinées aux populations demeurant dans la zone d'application du plan ". Qui plus est, ces brochures, pourront être consultées dans les lieux où le PPI lui-même est accessible au public (mairie notamment), " sont éditées aux frais de l'exploitant ".

Mais le décret de 1988 pose autant de questions qu'il n'en résout : si l'exploitant finance les brochures doit-il les faire rédiger lui-même ou est-ce le rôle de l'autorité publique ? Mais surtout, la

¹ Rapport de l'IFEN 1999, précité.

² D'une contenance de plus de 50 personnes ou 15 tentes ou caravanes.

détermination du fondement légal de la décision administrative imposant cette obligation à l'exploitant est incertaine. On assiste encore une fois à un concours de police : le préfet pourrait être compétent pour arrêter ces prescriptions au titre de l'A.21 de la loi du 22 juillet 1987, mais aussi au titre de la législation des installations classées¹.

La situation est donc semblable à celle des mesures imposées à l'exploitant à l'extérieur de l'établissement dans le POI et le PPI.

L'articulation des règles imposant des obligations à l'exploitant en matière d'information préventive n'est donc pas claire.

Dans un premier temps, le juge a admis que l'article 17 du décret du 21 septembre 1977, pris en application de l'article 6 de la loi de 1976, serve de fondement à l'arrêté préfectoral imposant à l'exploitant d'assurer l'information des populations concernées par les risques suscités par son installation².

Par la suite, un arrêté du ministre de l'environnement du 28 janvier 1993, fixant les règles techniques de l'information préventive, fut annulé par le Conseil d'Etat le 26 mai 1995, par un arrêt Union des Industries Chimiques³. Cet arrêté fixait notamment des obligations incombant à l'exploitant en la matière, et se fondait sur l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976. Cette annulation aurait pu laisser penser que la seule base légale des prescriptions imposées à l'exploitant en matière d'information du public était la législation sur les risques majeurs.

Pourtant, comme le montre une lecture plus approfondie de l'arrêt, corroborée par la circulaire du ministre de l'Environnement du 11 octobre 1995⁴, le Conseil d'Etat ne refuse le fondement de la loi du 19 juillet 1976 que pour seul arrêté ministériel précité, pris sur la base de l'article 7. En la matière, les mesures d'information du public auraient dû être prises par décret en Conseil d'Etat (A.21 loi du 22 juillet 1987).

Cependant le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur " les mesures individuelles que [les préfets sont] habilités à prendre en application de l'article 6 de la loi du 19 juillet 1976 précisé par l'A.17 du décret du 21 septembre 1977. Ces dispositions réglementaires ne sont pas remises en cause par l'arrêt du 26 mai 1995.

En définitive, la solution dégagée dans le jugement " SA La Grande Paroisse " paraît donc toujours applicable, la base juridique des mesures d'informations préventives imposées au préfet étant alors la législation des installations classées.

Au delà des mesures imposées à l'exploitant, l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 mai 1995 pose une autre difficulté, car l'arrêté qu'il annule visait à transposer, en droit français, les dispositions de la directive Seveso II relatives à l'information du public. Selon cette directive du 9 décembre 1996, l'information du public va incomber à l'administration mais son article 13§1 limite cette obligation aux seules

¹ Article 17 in fine décret du 21 septembre 1977 " l'article fixe les obligations de l'exploitant en matière d'informations et d'alerte des personnes susceptibles d'être affectées par un accident... "

² TA Lille, 3 novembre 1994, SA La Grande Paroisse, BDEI n°1/95, p.18, et la controverse entre Erik Barlier et J-P Boivin.

³ CE, 26 mai 1995, UIC, Rec.p.212, et conclusions du Marais BDEI 3/95, p.21.

⁴ Code Permanent environnement et nuisances, p.4420.

installations à haut risque, c'est à dire celles soumises au rapport de sécurité et à l'établissement de plans d'urgence, ce qui ne va donc toucher, en France, qu'une partie des installations classées de type " S ". Le champ d'application de l'article 13, complété par l'annexe V de la directive, étant réduit, le contenu de l'information à délivrer aux populations est en revanche étendu. Sans entrer dans une énumération exhaustive des règles posées dans la directive, il est plus intéressant de tenter d'isoler celles d'entre elles qui innovent par rapport au droit français, et à l'ancienne directive Seveso I. Il est possible de recenser trois principaux apports.

En premier lieu, la directive Seveso II impose une double obligation de périodicité : les informations doivent être " réexaminées tous les trois ans et, si nécessaire, renouvelées et mises à jour " ; ce renouvellement, que le contenu de l'information à délivrer au public ait été modifié ou pas, doit avoir lieu au maximum tous les 5 ans¹.

Le public doit, en second lieu, pouvoir " donner son avis " ² en cas de projet de nouvel établissement à haut risque, de modification d'établissements existants, ou de la réalisation d'aménagement autour de tels établissements. Le droit français ne répond ici qu'imparfaitement à cette nouvelle obligation. Par exemple, le public ne peut pas, à l'heure actuelle, donner son avis en cas de modification de l'installation classée, sauf si le préfet décide de soumettre celle-ci à une nouvelle demande d'autorisation, auquel cas seulement il existera une enquête publique.

En dernier lieu, le rapport de sécurité devra être soumis à la disposition du public, y compris l'inventaire des substances dangereuses, dans les conditions de l'article 13§4 et 6 (sauf secret industriel de la défense nationale...).

Le droit français devra donc être perfectionné, démarche qui a en partie été effectuée par le décret du 20 mars 2000, non pour les trois points précités, mais pour l'obligation déjà ancienne³ incombant aux Etats membres de communiquer aux autres " Etats membres susceptibles de subir les effets transfrontières d'un accident majeur " les mêmes informations que celles qu'ils délivrent à leurs propres ressortissants. Aussi, l'arrêté d'autorisation de l'installation classée dangereuse devra être communiqué aux autorités étrangères concernées, selon le nouvel article 21 du décret du 21 septembre 1977⁴.

Au delà de toutes ces mesures d'informations à délivrer avant la réalisation du risque technologique, afin que la population puisse prendre connaissance de celui-ci, et des mesures de sauvegarde dont elle bénéficie, la loi du 22 juillet 1987 a donné une base législative au droit d'alerte en cas de survenance de l'accident.

II. L'alerte des populations en cas d'accident

¹ Article 13§1 al.2.

² Article 13§5.

³ Article 8§2 de la directive Seveso I telle que modifiée en 1988, et article 13§2 de la directive Seveso II.

⁴ Cette disposition est à rapprocher de la dynamique plus globale du droit international et communautaire en matière d'étude d'impact des projets pouvant avoir des effets transfrontières sur l'environnement, notamment la convention d'Espoo (Finlande), adoptée le 25 février 1991, et ratifiée par la France au début de l'année 2000. Voir notamment le Rapport d'André Rouvière, au Sénat, n°189, annexé au PV de la séance du 3 février 1999.

En matière de risque technologique, cette alerte est particulièrement indispensable, pour deux raisons. La première d'entre elles tient à la nature du risque. A la différence des risques naturels, dont personne n'ignore les formes de manifestation, les dangers générés par les installations dangereuses sont beaucoup plus complexes, dans la mesure où la manifestation extérieure d'un accident (incendie, explosion, émanation) peut dissimuler des facteurs intangibles du dommage. Par exemple, personne ne peut a priori déterminer si les fumées se dégageant de l'incendie sont nocives, si l'air lui-même ne contient pas de substances mortelles¹, ou si l'eau provenant des canalisations proches de l'installation n'est pas polluée... Aussi, la population devra recevoir au plus tôt les consignes de sécurité nécessaires à la prévention des dommages qu'elle pourrait subir (évacuation, confinement...).

La seconde raison tient à l'insuffisance de l'information préventive pré-étudiée : les documents consultables en mairie et l'affichage des consignes de sécurité dans les principaux lieux fréquentés par le public ne peuvent dispenser l'exploitant ou l'autorité publique d'agir pour alerter les populations, leur carence en ce domaine ayant tôt fait de pouvoir engager leur responsabilité.

Dans cette perspective, l'article 12 de la loi du 22 juillet 1987 dispose qu'un décret doit définir un "code d'alerte national". Le système mis en place par le décret n°90-394 du 11 mai 1990 est découpé en trois temps.

Dès la survenance d'un accident, un signal d'alerte doit être émis par l'autorité publique compétente pour le territoire concerné (Premier Ministre, préfet ou maire) ou, pour les seules installations soumises à un PPI, par l'exploitant lui-même, au moyen de l'ensemble des sirènes disponibles : celles du réseau national d'alerte, des collectivités territoriales, ou encore des établissements recevant du public (banques...). La circulaire du 30 décembre 1991 relative à l'articulation entre le POI et les plans d'urgence visant les installations classées précise, à ce titre que, selon la dimension du site, l'exploitant devra se doter d'une seule sirène, d'un réseau ou de sirènes mobiles, à ses propres frais.

Ce signal d'alerte, dont on peut entendre les essais périodiques le premier mercredi du mois à midi², "a pour objet d'avertir la population de la nécessité de s'abriter immédiatement en un lieu protégé et de se porter à l'écoute des programmes" de Radio France³.

Dans un second temps, la population protégée dans un lieu relativement abrité (ce qui laisse à désirer en cas de radiations nucléaires, d'émanation de gaz mortels...) sera informée des consignes de sécurité à respecter. Le décret prévoit que celles-ci devront être diffusées par Radio France et les principales chaînes de télévision. En matière de risque technologique, la valeur de ce second point peut être discutable : l'emprise de l'accident est souvent localisée, mais surtout, le fait qu'un accident majeur soit souvent constitué par un incendie ou une explosion rend la survenance des dommages instantanée et l'intervention des médias tardive. Enfin, la décision de fin d'alerte est prise par l'autorité publique

¹ L'accident le plus tragique est celui qui est survenu dans l'usine de Bhopâl, en Inde, le 3 décembre 1984 ; 2500 personnes furent tuées, 200000 touchées à des degrés divers par les émanations toxiques (troubles mentaux, troubles de la vue...). Pour une étude de l'indemnisation versée par la société Union Carbide, voir H.Smets, "la réparation des dommages à l'environnement causés par les catastrophes industrielles", Droit et Ville n°21, 1986, p.231.

² Article 16 du décret du 11 mai 1990.

³ Article 6 du décret.

ayant déclenché le signal, et est annoncée par les radios et les chaînes de télévision concernées, ainsi que par le réseau de sirènes.

L'ensemble de ces mesures d'alerte, bien qu'encadrées juridiquement pour en assurer la cohérence et l'efficacité, ont avant tout un caractère opérationnel, à l'image du POI ou des plans d'urgence. Ceci montre bien le caractère extrêmement varié des instruments de prévention des risques technologiques majeurs pour les installations classées, qui trouvent à s'appliquer de la conception même de l'installation (étude de dangers, garanties financières, servitudes) au moment éventuel de survenance de l'accident (mise en œuvre de l'alerte, de la déclaration d'accident, des plans d'opération interne et d'urgence).

Passée la survenance de l'accident, se posera alors la question des réparations des dommages.

Cependant, le droit a su intégrer à la prévention des risques technologiques majeurs ce qu'il est permis d'appeler " l'après accident ", notamment à travers la notion de retour d'expérience dont l'application va permettre l'amélioration de l'étude de dangers et des prescriptions de fonctionnement, au niveau de l'installation, mais aussi, au niveau communautaire lui-même, la constitution d'un fichier très détaillé de tous les accidents majeurs¹, afin que les Etats membres puissent partager, confronter leurs expériences ; en un mot, tirer les leçons du passé.

¹ Article 12 de la directive du 24 juin 1982 et article 19 de la directive du 9 décembre 1996.

CONCLUSION

A l'issue de l'analyse de la réglementation relative à la prévention des risques technologiques majeurs applicable aux installations classées, un bilan doit être dressé, afin d'identifier les principales lignes de force de cet édifice normatif.

D'un point de vue formel, tout d'abord, cette réglementation constitue un " droit composite ", puisque la législation des installations classées, instrument principal, est utilement complétée par certaines dispositions du droit de l'urbanisme ou de la loi du 22 juillet 1987, l'ensemble de ces législations subissant l'influence croissante de l'intervention communautaire en la matière.

Matériellement, ensuite, un " droit perfectionné " répond désormais à l'impératif de prévention des risques technologiques, puisqu'il apporte aussi bien des outils de connaissance de ceux-ci, comme l'étude de dangers, que des moyens d'action, afin de prescrire les mesures nécessaires à la réduction maximale des risques présentés par une installation classée et d'intervenir en cas d'accident.

Enfin, dans une optique dynamique, il s'agit d'un droit particulièrement évolutif, et ce, à deux niveaux. D'une part, pour chaque installation, l'ensemble des outils de prévention (POI, garanties financières, PPI...) devront être mis à jour, et si nécessaire révisés, notamment sur la base d'une étude de dangers régulièrement actualisée. D'autre part, et c'est là un point remarquable, la réglementation elle-même a été dotée des moyens d'adaptation indispensables au progrès scientifiques (notion de " retour d'expérience ", rapports d'accident, fichier communautaire des accidents majeurs, comité d'adaptation de la directive Seveso...).

Cependant, le relatif enthousiasme d'un tel bilan doit être nuancé par l'idée selon laquelle le droit n'est finalement qu'un outil, dont l'utilité va pour partie être fonction de l'habileté de l'ouvrier qui le manie. En matière de prévention des risques technologiques majeurs, cette réflexion trouve une résonance particulière, dans des questions telles que la qualité d'approfondissement de l'étude de dangers, ou encore la formation adéquate des inspecteurs des installations classées. Et ces questions ne peuvent trouver que partiellement de solution dans l'encadrement normatif étudié.

Au delà de ces considérations pratiques, se pose en définitive la question de la place du droit lui-même dans la prévention des risques technologiques majeurs. Comme il l'a été dit en introduction, le droit a permis l'encadrement particulier des activités dangereuses pour l'homme et l'environnement. A posteriori, le duel a pu sembler être celui " du droit contre la science " : il s'agissait d'endiguer convenablement les activités, nées du progrès scientifique, mais potentiellement dangereuses, en cas d'anomalie de fonctionnement. De surcroît, la place des sciences et techniques a récemment été malmenée par l'émergence, en droit de l'environnement, du principe de précaution¹ : l'incertitude a désormais droit de siège dans les éléments pris en considération lors de la prise de décision publique.

¹ Article L. 200-1 du Code rural, reproduit au Code de l'environnement, Dalloz, 1998.

Sang contaminé, OGM, vache folle sont autant d'exemples souvent rappelés pour décrier une certaine dérive de la science, l'homme se transformant parfois en apprenti-sorcier. Le savoir ne serait, en certaines hypothèses, plus en mesure d'éclairer le pouvoir .

Pourtant l'opprobre ne doit pas être jetée sur la science. Celle-ci n'est évidemment qu'un outil aux mains des hommes, comme le droit. Mais surtout, depuis les années 1990, certains chercheurs ont lancé une vaste entreprise de reconquête, des risques technologiques notamment, par la science elle-même. Il s'agit de la " cindynique ". Cette science des dangers, qui synthétise analyses probabiliste, physique, chimique et comportementale, à laquelle le droit des installations classées fait une place de marque au travers de l'étude de dangers, devrait désormais permettre de mieux répondre à la quête d'harmonie entre développement économique, sécurité publique et protection de l'environnement.

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PARTIE I : L'ADAPTATION DE LA LEGISLATION RELATIVE AUX INSTALLATIONS CLASSEES A L'IMPERATIF DE PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS	5
Section 1 : Les obligations de l'exploitant.	6
§1. Les obligations préalables à l'exploitation.....	6
I.)L'Etude des dangers.....	6
A.Fondements de l'étude des dangers	7
1°. Le droit français.....	7
2°. Le droit communautaire.....	8
a).La directive Seveso I du 24 juin 1982	8
b). La directive Seveso II du 9 décembre 1996	10
B. Le contenu de l'étude de dangers.....	11
1°. Le contenu des études de dangers traditionnelles.....	12
a). L'étude de danger standard.....	12
b). L'étude de sûreté	13
2°. L'évolution prévisible de la réglementation nationale des études de dangers.....	14
a). Les dispositions de la directive du 9 décembre 1996 relatives au rapport de sûreté. .	14
b)Les projets de nouvelles réglementations nationales.....	15
C. La portée de l'étude de dangers.....	16
1°. Une condition de délivrance de l'autorisation.	16
2°. Une source d'inspiration pour d'autres outils de prévention.	17
II.) Le plan d'opération interne	18
A. Le champ d'application	19
B. Procédure d'élaboration.....	20
1°. La phase d'instruction	20
2°. La phase décisionnelle.....	20
a).Le contenu du plan d'opération interne.....	20
b). Les consultations.....	22
C. L'adaptation du plan d'opération interne.....	22
1°. Les exercices d'application du plan d'opération interne.	23
2°. La révision du plan d'opération interne.....	25
§ 2. Les déclarations en cours de fonctionnement	25
I.)Les déclarations touchant au fonctionnement normal de l'installation.....	26
A. La déclaration de modification d'installation	26
1°. Les bases juridiques de cette obligation.	26
a). La législation nationale.....	26
b). Les directives communautaires	26
2°. Les modalités d'exécution de l'obligation.....	27

B. La déclaration de changement d'exploitant.....	28
1°. Le principe du changement d'exploitant : la déclaration.....	29
2°. L'exception : l'autorisation préalable au changement d'exploitant.....	29
II.) La déclaration des accidents ou incidents.....	30
A. Les fondements de l'obligation de déclaration.....	30
1°. Les finalités inhérentes à la déclaration d'accident.....	31
2°. Les bases juridiques de la déclaration d'accident.....	31
B. Le contenu de la déclaration d'accident.....	31
SECTION 2 : LES FONCTIONS DE L'AUTORITE PUBLIQUE	32
§ 1 : Les obligations à la charge de l'autorité publique	34
I. L'obligation d'imposer des garanties financières.....	35
A. Nature de l'obligation de garanties financières.....	35
1°. Fondements juridiques.....	35
a). L'homogénéisation progressive du droit national.....	35
b). Le silence du droit communautaire.....	36
2°. Les obligations découlant du mécanisme des garanties financières.....	37
a). les obligations de l'autorité publique.....	37
b). Les obligations de l'exploitant.....	37
c). L'obligation du garant.....	38
B. Finalité des garanties financières.....	39
1°. Un instrument de prévention des risques technologiques majeurs ?	39
2°. Les limites de la fonction préventive des garanties financières.....	40
II. L'obligation de contrôler le fonctionnement de l'installation.....	41
A. L'inspection des installations classées.....	41
1°. Organisation administrative.....	41
a). Principes.....	41
b). Exceptions.....	42
2°. Missions de l'inspection	42
a). La participation à l'élaboration des normes et documents de prévention des risques	43
b). Le contrôle du fonctionnement de l'installation classée	43
B. Les nouvelles exigences communautaires.....	44
1°. Les impératifs de la directive Seveso II.....	44
a). L'obligation d'établir un programme d'inspection.....	45
b). L'obligation d'une inspection annuelle.....	45
2°. La mise en conformité du droit national.....	46
§2. Les facultés de l'autorité publique.....	46
I. La prise en compte de “ l'effet domino ”.....	47
A. Installations connexes contrôlées par un même exploitant.....	48
1°. La réglementation des installations classées.....	48
2°. La première approche du droit communautaire.....	48
B. Installations connexes contrôlées par différents exploitants.....	49
1°. L'effet domino dans la directive Seveso II.....	49

2°. La diversité des exploitants pour des installations connexes : les possibilités offertes par le droit français.....	50
II. La maîtrise de l'urbanisation autour de l'installation classée.....	51
A. L'obligation d'éloignement.....	52
1°. L'institution du " périmètre de protection ".....	52
2°. Portée de l'obligation d'éloignement.....	53
B. Les servitudes d'utilité publiques.....	55
1°. Les conditions d'institution de la servitude.....	57
a). Champ d'application.....	57
b). Procédure d'institution.....	59
2°. Les effets des servitudes.....	61
a). Les obligations respectives des tiers et de l'exploitant.....	61
b). Les limites.....	62
PARTIE II : LES APPORTS COMPLEMENTAIRES D'AUTRES LEGISLATIONS A LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES MAJEURS GENERES PAR LES INSTALLATIONS CLASSEES.....	64
SECTION 1 : LA PREVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES PAR LE DROIT DE L'URBANISME.....	65
§1 : La prévention globale des risques technologiques par la POS.....	66
I. Le principe de l'intégration des risques technologiques dans le POS.....	67
A. Les apports de la loi du 22 juillet 1987.....	67
B. Le mécanisme du POS.....	68
II. Limites de la fonction préventive du POS et projet d'intérêt général.....	69
A. Les imperfection inhérentes à la compétence des communes pour élaborer le POS.....	69
B. Les correctifs aux mains du préfet.....	70
§2 : L'appréhension ponctuelle des risques technologiques par le droit de l'urbanisme.....	72
I. La prévention des risques technologiques par la délivrance du permis de construire.....	72
A. L'application de l'article R.111-3-1 du Code de l'urbanisme.....	73
B. L'interprétation a contrario de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme.....	73
II. Le périmètre de protection de l'article L421-8 du Code de l'urbanisme.....	74
SECTION 2 : LA LEGISLATION SPECIFIQUE AUX RISQUES MAJEURS ET LES INSTALLATIONS CLASSEES.....	76
§1. Les plans d'organisation des secours.....	77
I. L'identification des plans d'urgence.....	79
A. Les règles communes à l'ensemble des plans d'urgence.....	79
1°. L'autorité compétente.....	79
2°. Le contenu commun.....	79

B. La distinction des plans d'urgence	80
1°. Le plan particulier d'intervention	80
2°. Les autres plans d'urgence.....	81
II. L'articulation entre le POI et les plans d'urgence.....	82
§2. L'information de la population.	84
I. L'information préventive	86
A. Les obligations de l'autorité publique.....	87
B. Les obligations de l'exploitant d'une installation classée soumise à un PPI.	88
II. L'alerte des populations en cas d'accident	90
CONCLUSION.....	93
BIBLIOGRAPHIE	95