

JEAN-MICHEL BRAHIER
Docteur en droit, avocat
Chargé de cours à la HES-SO (HEIG-VD)

L'Etude Gillon Perritaz Overney Favre et Cie
Bd de Pérolles 21
CH – 1700 Fribourg
Tél. : 058/123 08 00

Aperçu comparatif entre la directive Seveso II et l'OPAM

portant sur

les rapports,
les inspections,
le droit à l'information,
la protection des travailleurs et
la coordination avec l'aménagement du territoire

*Avis de droit établi à l'attention de
l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)*

Fribourg, le 1^{er} juillet 2012

TABLE DES MATIERES

Table des matières	III
Bibliographie	VII
Introduction	13
I. Les principales bases légales	15
A. Le droit européen.....	15
B. Le droit français	16
C. Le droit allemand.....	17
D. Le droit suisse.....	18
E. Synthèse	18
II. Les rapports établis par l'exploitant	20
A. Le droit européen.....	20
1. La notification	20
2. Le document définissant la politique de prévention des accidents majeurs	20
a) Introduction	20
b) La politique de prévention comme l'un des éléments du système de gestion de la sécurité	21
c) Les obligations à charge des établissements Seveso seuil bas et des établissements Seveso seuil haut.....	22
d) Le contenu du document définissant la politique de prévention des accidents majeurs	23
e) La mise en œuvre du rapport.....	25
3. Le rapport de sécurité	25
a) Introduction	25
b) « I. Informations sur le système de gestion et l'organisation de l'établissement en vue de la prévention des accidents majeurs »	26
c) « II. Présentation de l'environnement de l'établissement » et « III. Description de l'installation »	28
d) « IV. Identification et analyse des risques d'accident et moyens de prévention »	28
e) « V. <Description> des mesures de protection et d'intervention pour limiter les conséquences d'un accident »	29
4. Les plans d'urgence	29
B. Le droit français.....	30
1. Le document présentant la politique de prévention des accidents majeurs.....	30

2. Le système de gestion de la sécurité.....	30
3. L'étude de dangers	31
4. Les plans d'urgence	33
C. Le droit allemand	35
D. Le droit suisse.....	35
1. Le rapport succinct du détenteur	35
2. L'étude de risque	37
3. Les plans d'intervention	39
E. Synthèse	40
III. Les inspections	44
A. Le droit européen.....	44
1. Le principe d'inspections	44
2. Le contenu des inspections	44
3. La mise en place d'un « système d'inspection »	46
4. La mise en place d'« autres moyens de contrôle »	47
B. Le droit français.....	47
1. Le contrôle des installations classées	47
2. Les contrôles périodiques de certaines installations soumises à déclaration	49
C. Le droit allemand.....	51
D. Le droit suisse.....	51
1. L'art. 10 LPE et l'OPAM	51
2. L'art. 45 LPE	53
3. Les art. 36 ss LPE	53
4. La pratique.....	54
E. Synthèse	56
IV. Le droit à l'information	58
A. Le droit européen.....	58
1. Le droit à accéder aux informations	58
2. Le droit à être informé par les autorités.....	59
3. Le droit à être consulté	60
B. Le droit français.....	60
1. Le droit à accéder aux informations	60
2. Le droit à être informé sur les risques majeurs.....	63
3. Le droit à être consulté	64

C.	Le droit allemand	64
D.	Le droit suisse	64
1.	Le droit à accéder aux informations	64
2.	Le droit à être informé sur les risques majeurs.....	67
3.	Le droit à être consulté	68
E.	Synthèse	68
V.	La protection des travailleurs	71
A.	Le droit européen.....	71
1.	L'étendue des effets d'un accident majeur	71
2.	L'évaluation des risques	72
B.	Le droit français	72
1.	La réglementation environnementale	72
2.	La réglementation sur les travailleurs.....	73
3.	La non prise en compte des travailleurs dans l'étude de dangers.....	74
C.	Le droit allemand	75
D.	Le droit suisse	75
1.	La réglementation environnementale	75
2.	La réglementation en matière de droit du travail.....	76
a)	La loi sur le travail et les ordonnances ad hoc	76
b)	La question de la ratification de la Convention n° 174 de l'OIT.....	78
E.	Synthèse	80
VI.	La coordination avec l'aménagement du territoire	81
A.	Le droit européen.....	81
1.	L'art. 12 de la directive Seveso II	81
2.	Les obligations prévues par l'art. 12	82
a)	La prise en compte des objectifs de prévention	82
b)	L'obligation de maintenir des distances appropriées.....	83
c)	La nécessité de trouver un équilibre équitable	84
d)	L'obligation d'effectuer des contrôles	85
3.	Les modifications suite à l'adoption de la directive 2003/105/CE.....	85
B.	Le droit français	85
1.	L'éloignement des nouvelles installations.....	85
2.	Le « porter à connaissance risques technologiques »	86
3.	Les mesures spécifiques de maîtrise de l'urbanisation.....	87

a)	La prise en compte des risques dans les plans locaux d'urbanisme.....	87
b)	Le recours à l'art. R. 111-2 pour s'opposer aux permis de construire dans les zones exposées	88
c)	Le projet d'intérêt général	88
d)	Les servitudes d'utilité publique	90
e)	Les plans de prévention des risques technologiques	90
C.	Le droit allemand	91
D.	Le droit suisse	92
1.	Les règles prévues dans la réglementation environnementale	93
a)	Les mesures à charge des nouvelles installations	93
b)	Les mesures à charge des voisins d'une installation	93
2.	Les possibilités offertes par l'aménagement du territoire	94
a)	Les règles de la LAT relatives au plan directeur et au plan d'affectation....	94
b)	Le nouvel art. 11a OPAM	96
3.	Les possibilités offertes par la police des constructions.....	98
E.	Synthèse	98
1.	L'implantation d'une nouvelle installation	98
2.	La délimitation de nouveaux aménagements à proximité d'une installation existante	99

BIBLIOGRAPHIE

ACCIDENT COMMISSION AT THE FEDERAL MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT, NATURE CONSERVATION AND NUCLEAR SAFETY (cité : ACCIDENT COMMISSION), Guidelines issued by the SFK Management Systems Working Group to explain the major-accident prevention policy in accordance with Article 7 in conjunction with Annexe III of the « Seveso II » Directive, Cologne 1999 ; disponible à l'adresse suivante : www.kas-bmu.de/publikationen/pub_gb.htm (le 31 mars 2010).

ARE / OFEV / OFT, Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs le long des installations ferroviaires significatives sous l'angle des risques – Guide de planification, Berne 2008 (cité : Guide).

ATOFINA, La confidentialité des documents remis à l'administration, 3^{ième} éd., s.l. 2001 ; disponible à l'adresse suivante :

www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Famgme.free.fr%2FcoursM2%2Flegislation%2520installations%2FFiche%2520N%25B0%252020%2F20.%2520Confidentialit%25E9%2520des%2520documents.doc&ei=12yOT9vqO8OXhQf-g8HhCg&usq=AFQjCNGtnXu44xP_419lrFZzvC6JrKXirg&sig2=5b_gOSFjDUWZan6pJ4VLYA (le 18 avril 2012)

BARALLE, PIERRE-JEAN, Maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses, in : Juris-Classeur Environnement, Paris 2004, Fascicule 970.

BARTHELEMY, FRANÇOIS ET ALII, Rapport sur l'accident survenu à l'usine de Toulouse de la société Grande Paroisse le 21 septembre 2001, affaire n° IGE/01/034, Paris 2001 ; disponible à l'adresse suivante : www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/1024-explosion-toulouse-rapport.pdf (le 31 mars 2010).

BELLANGER, FRANÇOIS / DEFAGO GAUDIN, VALERIE, Art. 36 à 40, in : MOOR, PIERRE / FAVRE, ANNE-CHRISTINE / FLÜCKIGER, ALEXANDRE (édit.), Loi sur la protection de l'environnement – Commentaire Stämpfli, Berne 2012.

BOIVIN, JEAN-PIERRE, Les installations classées – Traité pratique de droit de l'environnement industriel, 2^{ième} éd., Paris 2003.

BRAHIER, JEAN-MICHEL, Installations dangereuses et aménagement du territoire – Protection contre les accidents majeurs et maîtrise des constructions à proximité des installations dangereuses, Genève/Zurich/Bâle 2010.

BRAHIER, JEAN-MICHEL, Protection contre les accidents majeurs et zones à bâtir, in : BRDC 2011/2 p. 56 ss.

BRUNNER, URSULA, Art. 45, in : VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT / KELLER, HELEN (édit.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2^{ième} éd., Zurich 1998 ss (cité : Commentaire LPE, art. ...).

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU), Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung vom März 2004, disponible à l'adresse suivante : Disponible à l'adresse suivante : http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/vollzugshilfe_stoerfall_vo.pdf (le 20 avril 2012).

CHRISTOU, MICHALIS D / PORTER S., Guidance on land use planning as required by Council Directive 96/82/CE (Seveso II), Luxembourg 1999.

CHRISTOU, MICHALIS D. / STRUCKL M. / BIERMANN T., Orientations en matière de maîtrise de l'urbanisation dans le contexte de l'article 12 de la directive Seveso II 96/82/CE tel que modifié par la directive 105/2003/CE, définissant également une base de données technique comprenant des données concernant les risques et les scénarios d'accident, destinée à permettre l'évaluation de la compatibilité entre les établissements Seveso et les zones résidentielles et autres zones sensibles telles qu'énumérées à l'article 12, s.l. 2006 ; disponible à l'adresse suivante : http://www.uic-idf.fr/multimedia/contenu/2917/Orientations_maîtrise_urbanisme_Seveso_II.pdf (le 18 avril 2012).

COMMITTEE OF COMPETENT AUTHORITIES RESPONSIBLE FOR THE IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 96/82/EC OF 9 DECEMBER 1996 ON THE CONTROL OF MAJOR ACCIDENT HAZARDS INVOLVING DANGEROUS SUBSTANCES, Rapport du 22nd meeting tenu à Lulea du 21 au 23 octobre 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.vigilfuoco.it/asp/ReturnDocument.aspx?IdDocumento=4495> (le 27 avril 2012).

CSD INGENIEURS SA, INSPECTION OPAM – Méthodes d'inspection (phase 2) – version n° 0.8, Lausanne

DEHARBE, DAVID / DELIESSCHE, FANNY, Risques technologiques majeurs et installations classées, in : Juris-Classeur Environnement, Paris, 2002, Fascicule 960-10.

DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES – POLICY DEPARTMENT ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY, Workshop on the Seveso III Directive, Brussels 2011 ; disponible à l'adresse suivante : http://www.plastkemiforetagen.se/SiteCollectionDocuments/Workshop%20Proceedings_SEVESO%20FINAL.PDF (le 18 avril 2012).

ENVIRO-ACCES, Système de gestion environnementale et politique d'achat intégrant des critères environnementaux – présentation du 25 septembre 2006, disponible à l'adresse suivante : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d_durable_fr/media/documents/enviro_acces_SGE.pdf (le 27 avril 2012).

ERRASS, CHRISTOPH, Katastrophenschutz – Materielle Vorgaben des Bundes von Art. 10 ABS. 1 und 4 USG, Fribourg 1998.

FABBRI, LUCIANO / STRUCKL, MICHAEL / WOOD, MAUREEN (EDIT) , Lignes directrices pour l'établissement d'un rapport de sécurité conformément aux exigences de la directive 96/82/CE telle que modifiée par la directive 2003/105/CE (Seveso II), Luxembourg 2005.

FAVRE, ANNE-CHRISTINE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Zurich 2002 (cité : Protection).

FLÜCKIGER, ALEXANDRE, La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale, in : DEP 2009 p. 749 ss.

GIELENS, BRIGITTE, Présentation lors de la formation environnement dans le cadre du projet RISE - Institut de formation de la FGTB wallonne, s.l. 1998 ; disponible à l'adresse suivante : http://www.rise.be/files/library/Documentation/Documents/la_directive_Seveso_II.pdf (le 18 avril 2012).

GRIFFEL, ALAIN, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zurich, 2001 (cité : Grundprinzipien).

HAWKSLEY, J. L., Developing a major accident prevention policy, in : Journal of Hazardous Materials 65 (1999) p. 109 ss.

HERAUT, AURELIE, De la maîtrise de l'urbanisation et des risques industriels : une impossible équation ?, Limoges 2003 ; disponible à l'adresse suivante : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/theses_et_memoires/aurelie_heraut.pdf (le 16 avril 2012).

HERCE, STEVE, Le projet d'intérêt général monte en puissance, 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://leblogdesstm.hautetfort.com/media/02/01/1190645043.pdf> (13 avril 2012).

INERIS, Appui technique aux comités nationaux d'harmonisation des pratiques des études de dangers et des expertises (DRA 38) – Analyse de l'état de l'art sur les grilles de criticité – Rapport final, s.l. 2004 (cité : Grilles).

INERIS, Support méthodologique pour la mise en place d'un Système de Gestion de la Sécurité – Rapport intermédiaire - DRA-08, s.l. 2001.

INSPECTION DES INSTALLATIONS CLASSEES, Bilan d'activité 2010, s.l. 2010

INSTITUTE FOR THE PROTECTION AND SECURITY OF THE CITIZEN, Lignes directrices pour l'établissement d'un rapport de sécurité conformément aux exigences de la directive 96/82/CE telle que modifiée par la directive 2003/105/CE (Seveso II), s.l. 2005.

JAISLI, URS, Katastrophenschutz nach Schweizerhalle unter besonderer Berücksichtigung des Risikomanagements im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1990.

KÖCHLIN, DOMINIK, Das Vorsorgeprinzip im Umweltschutzgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Emissions- und Immissionsgrenzwerte, Bâle / Francfort-sur-le-Main 1989.

LE DEAUT, JEAN-YVES, Rapport à la Présidence de l'Assemblée nationale fait au nom de la Commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur, Paris 2002, disponible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-enq/r3559/r3559-01.asp> (le 13 avril 2012).

LEIMBACHER, JÖRG / SALADIN, PETER, Katastrophenschutz : Schutz vor Schädigungen oder Schutz vor Risiken ? – Elemente zum Verständnis von Art. 10 USG (avis de droit), Berne 1990.

MAJOR ACCIDENT HAZARDS BUREAU, Land use planning, disponible à l'adresse suivante : <http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/index.php/Land-use-planning/694/0/> (12 avril 2012)

MILANI, BRUNO, Un choc salutaire – Schweizerhalle et les conséquences politiques, in : Magazine ENVIRONNEMENT de l'OFEFP 3/1996 p. 4 ss.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, Questions/Réponses sur les ICPE, disponible à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Questions-Reponses-sur-les-ICPE-.html> (le 20 avril 2012).

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, Quels sont les différents types de contrôles ?, disponible à l'adresse suivante : <http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/Quels-sont-les-differents-types-de.html> (le 20 avril 2012).

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, Quand intervient le contrôle ? disponible à l'adresse suivante : <http://www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/Quand-intervient-le-controle.html> (le 20 avril 2012).

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, Programme stratégique 2008-2012, s.l. 2008, disponible à l'adresse suivante : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/_DGPR/SRT/BRPICQ/PS_IIC_2008_2010.pdf (le 27 avril 2012).

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES, Le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) – Guide méthodologique, s.l. 2006.

MINISTERE FEDERAL DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL, Guide pour rédiger un rapport de sécurité, Bruxelles 2001.

MITCHISON, NEIL / PORTER, SAM, Guidelines on a Major Accident Prevention Policy and Safety Management System, as required by Council Directive 96/82/EC (SEVESO II), Luxembourg 1998.

MORELL, RETO, Art. 74, in : EHRENZELLER, BERNHARD ET ALII, Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2^{ème} édition, Zurich / Bâle / Genève 2008 (cité : Commentaire Cst. féd., art. 74).

OFEFP, Critères d'appréciation I pour l'ordonnance sur les accidents majeurs OPAM – Directives (L'environnement pratique VU-3818), Berne 1996 (cité : Critères d'appréciation I).

OFEFP, Explications relatives à l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM), Berne 1992 (cité : Explications).

OFEFP, Manuel I de l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) – Directives pour des entreprises qui utilisent des substances, des produits ou des déchets spéciaux, Berne 1991, (cité : ancien Manuel I) ; ce manuel a été mis à jour en 2008 par l'OFEV.

OFEFP, Manuel II de l'ordonnance sur les accidents majeurs OPAM – Directives pour des entreprises qui utilisent des microorganismes, Berne 1992 (cité : Manuel II).

OFEFP, Manuel III de l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) – Directives pour voies de communication, Berne 1992 (cité : Manuel III).

OFEFP, Rapports succincts pour autres routes de grand transit – Ordonnance sur les accidents majeurs, Berne, 1996 (cit. : Autres routes).

OFEFP / OFROU / ASSOCIATION SUISSE DES INGENIEURS EN TRANSPORT, Etude de l'impact sur l'environnement et infrastructures routières – Guide pour l'établissement de rapports d'impact (L'environnement pratique UVP-7), Berne 1993 (cité : Rapports d'impact).

OFEV, Manuel I de l'ordonnance sur les accidents majeurs (OPAM) – Aide à l'exécution pour entreprises utilisant des substances, des préparations ou des déchets spéciaux (L'environnement pratique 18/08), Berne 2008 (cité : Manuel I).

OFEV, Manuel EIE – Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 10b al. 2 LPE et art. 10 al. 1 OEIE) (L'environnement pratique 23/09), Berne 2009 (cité : Manuel EIE).

OFEV, Programme de sécurité de l'entreprise au sens de l'ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC), Berne 2008.

PAPADAKIS, GEORGIOS A. / PORTER SAM (ÉDIT.), Guidance on inspections as required by Article 18 of the Council Directive 96/82/EC (Seveso II), Luxembourg 1999.

PRIEUR, MICHEL, La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles, in : Revue juridique de l'environnement 3/1988 p. 281 ss (cité : Maîtrise de l'urbanisation).

RAUSCH, HERIBERT / MARTI, ARNOLD / GRIFFEL, ALAIN, Umweltrecht – Ein Lehrbuch, Zurich 2004.

ROMY, ISABELLE / BRAHIER, JEAN-MICHEL, Constructions et installations OPAM – Commentaire des arrêts du Tribunal fédéral no 1A.14/2005 et no 1A.18/2005 du 8 août 2006 et no 1A.82/2006 du 1^{er} juin 2007 (non publiés au Recueil officiel), in : BR/DC 2007 p. 107 ss (cité : Arrêts).

ROMY, ISABELLE / BRAHIER, JEAN-MICHEL, Art. 10 LPE et art. 1 ss OPAM, in : MOOR, PIERRE / FAVRE, ANNE-CHRISTINE / FLÜCKIGER, ALEXANDRE (édit.), Loi sur la protection de l'environnement – Commentaire Stämpfli, Berne 2012.

SCHNEIDER, HANS-ULRICH / PITTELOU, CHRISTINE, Commentaire de la Loi sur le travail, Berne 2005.

SCHMID, GERHARD, Grundsätzliche Fragen des Katastrophenschutzes aus rechtlicher Sicht, in : DEP 1990 p. 1 ss (cité : Fragen).

SCHRADE, ANDRÉ / LORETAN, THEO, Art. 11 / Art. 13 / Art. 14, in : VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT / KELLER, HELEN (édit.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2^{ième} éd., Zurich 1998 ss (cité : Commentaire LPE, art. ...).

SCHRADE, ANDRÉ, Umweltverträglichkeitsprüfung und Katastrophenschutz, in : DEP 1989 p. 211 ss (cité : Umweltverträglichkeitsprüfung).

SCHRADE, ANDRÉ, Vollzug der Störfallverordnung im Zusammenhang mit UVP-Verfahren, in : DEP 1992 p. 458 ss (cité : Vollzug).

SEILER, HANSJÖRG, Art. 10 / Art. 29a, in : VEREINIGUNG FÜR UMWELTRECHT / KELLER, HELEN (édit.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2^{ième} éd., Zurich 1998 ss (cité : Commentaire LPE, art. ...).

SEILER, HANSJÖRG, Rechtsgutachten zu Handen des Bundesamtes für Verkehr zu Fragen betreffend Störfallvorsorge und Raumplanung, Münsingen 2005 (cité : Rechtsgutachten).

SERVICES D'APPLICATION DE L'ORDONNANCE SUR LES ACCIDENTS MAJEURS DES CANTONS D'ARGOVIE, DE BALE-VILLE, DE FRIBOURG, DE LUCERNE ET DE ZURICH (SERVICES D'APPLICATION DE L'OPAM), Prévention des accidents majeurs dans le cadre de l'aménagement du territoire – Critères d'appréciation des risques d'accidents majeurs dans la procédure de planification – Rapport final du 16 mai 2006. s.l., 2006.

SMEDER, MARIA, Substances covered by Part 1, Annex I, of the Seveso II Directive, s.l. 2005 ; disponible à l'adresse suivante : <http://mahbsrv.jrc.it/Framework-Seveso2-Annex1.html> (le 31 mars 2010).

STEINAUER, PAUL-HENRI, Les droits réels (tome 2) – Propriété foncière, propriété mobilière, généralités sur les droits réels limités, servitudes foncières, 3^{ième} éd., Berne 2002.

STEINER, PETER, Die Umsetzung des Verursacherprinzips durch das Umweltschutzrecht, Zurich 1999.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, Risk management program guidance for offsite consequence analysis, s.l. 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://www.epa.gov/oem/docs/chem/oca-chps.pdf> (le 27 avril 2012).

VAN GILS, ERIK / HAILWOOD, MARK, How to move closer towards a harmonized understanding of SEVESO II requirements ? Bordeaux 2008 ; disponible à l'adresse suivante : <http://www.docstoc.com/docs/13392708/How-to-move-closer-towards-a-harmonized-understanding-of-SEVESO-II> (le 18 avril 2012).

WOOD, MAUREEN, Seveso Lower Tier Establishments - Implementation of Article 7 of the Seveso II Directive in the European Union, Luxembourg 2011.

ZIMMERMANN, ROBERT, Les exigences formelles à respecter dans l'élaboration des mesures de prévention prévues par l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, in : DEP 1992 p. 391 ss.

ZÜRCHER, ALEXANDER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Zurich 1996.

INTRODUCTION

¹ Le présent rapport contient le résultat de mon analyse portant sur une comparaison entre la directive européenne Seveso II et l'OPAM. Cinq thèmes spécifiques ont été abordés, à savoir :

- Les rapports établis par l'exploitant ;
- Les inspections ;
- Le droit à l'information ;
- La protection des travailleurs ;
- La coordination avec l'aménagement du territoire.

² L'objectif de ce rapport est de comparer le droit suisse aux exigences prévues dans la directive Seveso II, afin de relever quelles sont les similitudes et les différences entre les deux droits (étude comparative). Cet exercice nécessite de présenter, en détail et de la manière la plus complète possible, les règles européennes et les règles suisses ainsi que les instruments les accompagnant. C'est pourquoi, le rapport sera essentiellement descriptif.

³ C'est l'Office fédéral de l'environnement qui m'a confié ce mandat de recherche par l'intermédiaire de Florian Wild, chef de la division droit. Mes contacts au sein de l'Office ont été Bernard Gay, chef de la section prévention des accidents majeurs et mitigation des séismes, Siegfried Lagger, chef du service juridique 3, Mark Govoni ainsi que Daniel Bonomi, collaborateurs.

⁴ J'ai fondé mon analyse sur l'état des informations et documents au 31 décembre 2011. Comme convenu, je n'ai pas tenu compte des modifications qui seront sans doute apportées prochainement (en 2015) à la directive Seveso II, actuellement en cours d'examen (directive Seveso III).

⁵ J'ai pris en compte toutes les sources accessibles au public (notamment les informations disponibles sur Internet). D'emblée il faut préciser que ces sources sont parfois difficile d'accès et ne sont pas d'une approche facile.

⁶ Il a également été convenu que je vérifie, de façon sommaire, de quelles manières le droit français et le droit allemand avaient mis en œuvre les exigences prévues par la directive Seveso II. La jurisprudence étrangère n'a pas été examinée de manière approfondie.

⁷ En cours de rédaction, il est apparu judicieux d'approfondir en détail le droit français, afin de déterminer si les mécanismes et instruments utilisés pouvaient être repris en droit suisse. Ce choix est dicté par les raisons suivantes :

- Le droit français a servi de modèle à plusieurs modifications de la directive européenne ;
- Il utilise désormais une approche probabiliste qui ressemble à la méthode développée dans le cadre de l'OPAM ;
- Il est relativement facile d'accès en raison de la centralisation de la matière au niveau de l'Etat français.

⁸ L'exposé relatif au droit allemand est plus restreint. Ceci est dû à plusieurs facteurs. Premièrement, et de façon principale, l'ordonnance de mise en œuvre de la directive Seveso II apparaît comme une simple reprise du texte européen, reprise faite très

souvent de façon littérale, de sorte que les explications et remarques applicables à la directive européenne s'appliquent en droit allemand. Deuxièmement, une analyse du droit des Länder n'a pas été effectuée ; or, comme le système juridique allemand est fédéral, chaque Land régit la matière de manière indépendante. Troisièmement, jusqu'à très récemment, l'approche relative à l'appréciation du risque était uniquement déterministe en Allemagne, ce qui diffère de l'approche retenue en Suisse (qui est une approche probabiliste)¹.

⁹ Dans l'organisation de ce rapport, je commence par rappeler brièvement quelles sont les bases légales applicables de manière générale dans ce domaine (I). Puis chacun des différents thèmes sera abordé, avec la structure suivante : présentation des règles européennes, françaises, allemandes et suisses et brève synthèse dans laquelle je donnerai mon appréciation sur la conformité ou non de la réglementation suisse au droit européen.

¹⁰ Il est renoncé à une conclusion finale. Le soussigné prie le lecteur de se référer aux différentes synthèses élaborées, lesquelles constituent, à chaque fois, des conclusions sur les thèmes abordés.

¹¹ Les dispositions légales sont retranscrites mot pour mot ; d'éventuelles suppressions sont indiquées au moyen des symboles suivants : <...>.

Le texte est imprimé sur font gris clair afin de se distinguer clairement du reste du texte.

¹ Sur la différence entre approche probabiliste et déterministe, cf. Brahier, ch. 273. Une discussion sur la prise en compte des probabilités d'occurrence est en cours en Allemagne. Le Störfallkommission a publié un rapport intitulé Risikomanagement im Rahmen der Störfall-Verordnung (SFK-GS-41) de 2004, qui conclut que l'approche probabiliste est perçue comme un pas supplémentaire au regard de l'approche déterministe pratiquée en Allemagne (décision concernant la sécurité prises sur la base de la seule estimation des conséquences de phénomènes dangereux). Une discussion politique et sociale doit avoir lieu, avec une décision parlementaire en fin de compte, afin de fixer les critères pour une appréciation probabiliste du risque.

Pour l'approche retenue en droit européen, cf. Brahier, ch. 303 ; pour l'approche retenue en droit français, cf. Brahier, ch. 308.

I. LES PRINCIPALES BASES LEGALES

A. Le droit européen

¹² Le 24 juin 1982, le Conseil des Communautés européennes a adopté la directive n° 82/501/CEE concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles², communément appelée « directive Seveso I ». Depuis lors, cette directive a été abrogée et remplacée par la directive n° 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, appelée « directive Seveso II »³, entrée en vigueur le 3 février 1999⁴. Depuis son adoption, la directive Seveso II a été modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003⁵, par la directive n° 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003⁶ et par le règlement (CE) n° 1137/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008⁷. Une directive Seveso III est en préparation ; il n'en sera pas tenu compte dans le cadre du présent avis de droit.

¹³ Pour aider les Etats membres dans l'interprétation et l'application de certains articles de la directive Seveso II, différentes instructions ont été élaborées par le Bureau des risques d'accidents majeurs (MAHB)⁸, en coopération avec les Etats⁹. Elles n'ont pas de statut légal particulier, mais procurent une aide valable aux industriels et aux autorités d'application, ce d'autant plus qu'elles représentent le point de vue unanime de tous les Etats membres¹⁰. Ces instructions seront examinées ci-après pour analyser le droit européen.

¹⁴ La directive Seveso II s'applique aux établissements où des substances dangereuses sont présentes en quantité suffisamment importante pour créer un risque d'accidents majeurs (art. 2 § 1)¹¹. La quantité de substances dangereuses doit être égale ou supérieure aux quantités indiquées à l'annexe I de la directive¹². En fonction de la quantité, la directive Seveso II distingue entre deux types d'établissements :

- les établissements « Seveso seuil bas » (pour lesquels les art. 9, 11 et 13 ne s'appliquent pas) ;
- les établissements « Seveso seuil haut » (pour lesquels les art. 9, 11 et 13 s'appliquent en particulier).

² JOCE n° L 230 du 5 août 1982, p. 1 ss.

³ JOCE n° L 10 du 14 janvier 1997, p. 13 ss.

⁴ A ce sujet, cf. Brahier, ch. 42 ss.

⁵ JOCE n° L 284 du 31 octobre 2003 p. 1 ss.

⁶ JOCE n° L 345 du 31 décembre 2003 p. 97 ss.

⁷ JOCE n° L 311 du 21 novembre 2008 p. 1 ss.

⁸ Ce bureau est une unité spéciale au sein de l'Institut pour la protection et la sécurité des citoyens – Unité Evaluation des risques, chargé de fournir un support scientifique et technique pour les actions de la Commission européenne dans le domaine des risques industriels.

⁹ Elles sont disponibles à l'adresse suivante : <http://mahbsrv.jrc.it/GuidanceDocs.html> (le 31 mars 2010).

¹⁰ Cf. la rubrique relative à la protection contre les accidents majeurs sur le site de la Commission européenne, à l'adresse suivante :

<http://ec.europa.eu/environment/seveso/implementation.htm> (le 31 mars 2010).

¹¹ A ce sujet, cf. Brahier, ch. 159.

¹² Au sujet des substances couvertes par la partie 1, voir Smeder, p. 3 ss. Cf. ég. Brahier, ch. 160.

B. Le droit français

¹⁵ En droit français, la directive européenne Seveso I a été transposée dans 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 majeurs¹³. La directive européenne Seveso II de 1996 a été transposée dans différents textes, dont il n'est pas nécessaire de faire référence ici¹⁴ puisque la législation sur les installations dangereuses soumises à la directive Seveso II est désormais intégrée aux art. L. 511-1 ss et R. 511-1 ss du Code de l'environnement¹⁵.

¹⁶ Conformément à l'art. L. 511-1 al. 1, les art. L. 511-1 ss et R. 511-1 ss du code français de l'environnement concernent toutes les installations

qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, <...>, soit pour la protection de la nature et de l'environnement.

L'on parle à cet égard des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

¹⁷ Selon l'art. L. 511-2, le code distingue les installations en fonction de

la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

Afin de définir à quel régime l'exploitant d'une installation est soumis, les autorités se basent sur la nomenclature ICPE¹⁶, qui constitue l'annexe 1 de l'article R. 511-9. Elle est intitulée « nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et taxe générale sur les activités polluantes ».

¹⁸ Le classement dans la nomenclature est le critère déterminant pour l'application effective de la législation sur les installations classées. Cette nomenclature définit différents seuils (quantités de substances ou nature de l'activité exercée) qui déterminent le régime applicable à l'installation considérée. Celle-ci peut ainsi être soumise :

- au régime de la déclaration. Dans ce cas, l'installation ne rentre pas dans le champ d'application de la directive Seveso II ;
- au régime de l'enregistrement. Il s'agit d'une forme d'autorisation simplifiée visant des secteurs pour lesquels les mesures techniques pour prévenir les inconvénients sont bien connues et standardisées. Ce régime a été introduit en 2009 par l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 et mis en œuvre par un ensemble de dispositions publiées au JO du 14 avril 2010 ;
- au régime de l'autorisation. Dans cette catégorie, il convient de distinguer deux catégories d'installations :
 - D'une part, les installations simplement soumises à autorisation en application de la nomenclature et qui ne sont pas concernées par la

¹³ JORF du 23 juillet 1987 p. 8199. Cette loi a été complétée par un décret d'application n° 89-838 du 14 novembre 1989 (JORF du 16 novembre 1989 p. 14240).

¹⁴ Cf. notamment Brahier, ch. 47.

¹⁵ Dernière modification du texte le 01 novembre 2011. L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 (JORF n° 219 du 21 septembre 2000 p. 14792) a introduit officiellement le code de l'environnement dans le droit français. Il est disponible sous <http://www.legifrance.gouv.fr/>

¹⁶ Cette annexe a été pour la première fois publiée au JORF n° 240 du 16 octobre 2007, p. 38299 ss. Elle est maintenue actualisée sur le site « aida → Réglementation → classement thématique → Installations classées ». Elle a été consulté à la page suivante :

http://www.ineris.fr/aida/?q=consult_doc/navigation/2.250.190.28.6.2240/5 (le 13 avril 2012).

directive Seveso II ; en effet, les seuils français indiqués dans la nomenclature et applicables aux installations soumises au régime de l'autorisation sont inférieurs aux seuils européens.

- D'autre part, les installations qui rentrent dans le champ d'application de la directive Seveso II si les quantités réelles sont égales ou supérieures aux seuils européens ;
- au régime de l'autorisation avec servitude d'utilité publique. Dans ce cas, l'installation est à considérer comme un établissement « Seveso seuil haut », car il s'agit là d'un établissement à risque élevé¹⁷.

¹⁹ A titre d'information, environ 450'000 installations sont soumises à déclaration en France. Fin 2010, on compte environ 46'000 établissements comprenant au moins une installation soumise à autorisation ou à enregistrement¹⁸.

C. Le droit allemand

²⁰ La réglementation principale en matière d'environnement est le « Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) », du 15 mars 1974 (BGBl I n° 71 p. 3830 et BGBl I n° 53 p. 2470), abrégée BImSchG. Un certain nombre d'ordonnances l'accompagnent, dont l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, intitulée « Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfallverordnung) », du 26 avril 2000 (BGBl I n° 33 p. 1598), abrégée 12. BImSchV.

²¹ La sécurité des installations est essentiellement une tâche de l'exploitant. L'Etat a, à cet égard, l'obligation d'édicter les lois et règlements nécessaires à cet effet. Avec la 12. BImSchV, les autorités et les exploitants ont, en Allemagne, un outil pour limiter les effets des accidents industriels éventuellement sur l'environnement. L'ordonnance fixe notamment les obligations des exploitants, en fonction des quantités de substances dangereuses contenues dans son installations. Ainsi, le § 1 ch. 1 distingue entre :

- les installations seuil bas, auxquelles s'appliquent les § 1 à 21, à l'exception des § 9 à 12, et
- les installations seuil haut, auxquelles les § 9 à 12 s'appliquent également.

²² Le § 50 BImSchG relatif à la planification et le § 51a relatif à la Commission des incidents (Störfall-Kommission) sont également importants sous l'angle de la protection contre les accidents majeurs.

²³ Pour l'application de la réglementation, les « Länder » sont responsables.

²⁴ En 2003, un « Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung » a été rédigé, qui reprenait notamment les diverses règles figurant dans les anciennes « Verwaltungsvorschriften », abrogées suite à l'entrée en vigueur du « 12. BImSchV ». En dépit d'un grand soutien, ledit document n'a pas été adopté. Il s'en est suivi la rédaction d'un guide, publié sous le titre « Vollzugshilfe zur Störfall-Verordnung » en mars 2004¹⁹.

¹⁷ La liste des installations soumises à autorisation et susceptibles de donner lieu à des servitudes d'utilité publique est fixée dans la nomenclature en se référant à des catégories et des seuils de capacité (art. L. 515-8 IV code français de l'environnement). Cette liste est désignée par la lettre S.

¹⁸ Inspection des installations classées, Bilan d'activité 2010, s.l. p. 8.

¹⁹ Cf. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU).

D. Le droit suisse

²⁵ L'article 10 LPE est entré en vigueur en même temps que la LPE, le 1^{er} janvier 1985²⁰²¹. Par la suite, le Conseil fédéral a adopté l'OPAM, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1991²². La directive Seveso I lui a servi de modèle, l'OPAM ayant été adoptée en tenant compte expressément des exigences qu'elle prévoit²³. En raison de la complexité de la réglementation en matière de protection contre les accidents majeurs²⁴, l'Office fédéral de l'environnement a publié des aides à l'exécution²⁵ (cf. art. 22 OPAM).

²⁶ Au niveau international, la Suisse a ratifié la Convention du 17 mars 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels (avec annexes), conclue à Helsinki²⁶ et entrée en vigueur pour la Suisse le 19 avril 2000 (RS 0.814.04). D'autres conventions internationales ont également pour objectif la prévention contre les accidents majeurs; leur champ d'application reste limité géographiquement²⁷.

²⁷ La Suisse a en outre examiné la possibilité de ratifier la Convention sur la prévention des accidents industriels majeurs (Convention n° 174), adoptée le 22 juin 1993 par la Conférence générale de l'Organisation Internationale du Travail et entrée en vigueur le 3 janvier 1997, mais y a renoncé à ce jour (cf. ci-après)²⁸.

²⁸ Comme l'exécution de la LPE et de l'OPAM incombe aux cantons (art. 36 LPE et 23 OPAM), la réglementation cantonale en matière de protection contre les accidents majeurs désigne les autorités compétentes, règle des questions de procédure et met en place les instruments nécessaires et les tâches à effectuer. Elle fixe également les modalités d'alarme et d'intervention²⁹. Des indications relatives à la protection contre les accidents majeurs figurent également dans les plans directeurs cantonaux et dans certains plans d'affectation.

E. Synthèse

²⁹ Le droit suisse n'est pas directement comparable au droit européen, puisque les seuils du droit européen ne correspondent pas aux seuils quantitatifs applicables en Suisse³⁰. En outre, la règle figurant à la note 4 de la partie 2 de l'annexe I de la directive européenne, qui prévoit une règle d'addition, n'existe pas en droit suisse³¹.

²⁰ Pour des développements circonstanciés sur l'intégration de la protection contre les accidents majeurs dans le droit de l'environnement, cf. Brahier, ch. 52 ss, notamment ch. 62 ss.

²¹ Cf. Jaisli, p. 87; Brahier, ch. 7 à 9.

²² Errass, p. 135 ; Jaisli, p. 3 ss, 25, 35 et 91.

²³ Cf. OFEFP, Explications, p. 3; Jaisli, p. 25; Seiler, Art. 10, N. 10; Milani, p. 4 sv. Cf ég la réponse du Conseil fédéral du 9 juin 1987 à l'interpellation 86.845 déposée par la Kommission für Gesundheit und Umwelt GUK le 19 décembre 1986 (BO – Conseil National 1987, p. 1477 ss).

²⁴ OFEFP, Manuel I, p. 2.

²⁵ Les aides à l'exécution de l'OFEV paraissent dans la collection « L'environnement pratique » et sont appelées également « directives, instructions, recommandations, manuels, aides pratiques » (OFEV, Manuel I, p. 2).

²⁶ Cf. à ce sujet, Message du Conseil fédéral concernant la Convention CEE/ONU du 17 mars 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels du 9 septembre 1998, in FF 1998 V 4791 ss.

²⁷ Cf. par exemple *accord franco-suisse sur l'intervention des organes chargés de la lutte contre la pollution accidentelle des eaux par les hydrocarbures ou autres substances pouvant altérer les eaux [...]*, conclu le 5 mai 1977 et entré en vigueur le 18 novembre 1977 (RS 0.814.281.1). Cet accord vise à faciliter l'entraide mutuelle en cas de sinistres graves ou de catastrophes.

²⁸ Disponible à l'adresse suivante : <http://ilo.org/ilolex/cgi-lex/convdf.pl?C174>. A ce jour, 16 pays l'ont ratifiée (état au 28 octobre 2011), dont l'Albanie, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Suède.

²⁹ Cf. la liste in : Brahier, ch. 36 ss.

³⁰ Cf. Brahier ch. 164.

³¹ Cf. Brahier ch. 161 à 163.

- ³⁰ La Suisse a choisi un autre concept, qui permet tout de même d'aboutir au même but que celui poursuivi par le droit européen, à savoir prévenir de graves dommages en cas d'accidents majeurs. Ainsi, pour déterminer quelles sont les installations qui ont la capacité de causer de tels dommages, elle estime qu'il n'est pas justifié de se fonder uniquement sur le dépassement de seuils quantitatifs. Elle exige qu'une appréciation individuelle soit effectuée dans chaque cas, en tenant compte des circonstances particulières de l'installation en cause. C'est pourquoi, les détenteurs doivent établir un rapport succinct. Le système retenu n'a de sens que si les seuils retenus en droit suisse sont nettement plus bas que ceux fixés dans la directive Seveso II, ce qui est le cas. Sur la base de ce rapport succinct, les installations qui ont le potentiel de causer de graves dommages à la population doivent rédiger une étude de risque. Selon les informations fournies par l'OFEV, environ 240 installations ont dû établir une telle étude, soit environ 10% de l'ensemble des installations soumises à l'OPAM.
- ³¹ Face à cette situation, il est délicat, pour ne pas dire impossible, de définir si les installations suisses qui pourraient entrer dans le champ d'application de la directive Seveso II sont les mêmes que celles qui doivent fournir une étude de risque (à savoir les 240 installations mentionnée). En outre, parmi les installations devant rédiger une étude de risque, il n'est pas possible de distinguer lesquelles pourraient être soumises au régime « Seveso seuil haut » de la directive européenne.
- ³² Comme certaines règles européennes ne sont applicables qu'aux installations « Seveso seuil haut », se pose alors la question de savoir comment de telles règles pourraient être reprises en droit suisse si elles n'existent pas encore. Deux voies sont possibles :
- Reprise de la distinction « seuil haut » et « seuil bas » en droit suisse, afin que les exigences européennes, une fois retranscrites en droit suisse, puissent être imposées en fonction du type d'installation concerné ;
 - Application des exigences applicables aux installations « Seveso seuil haut », une fois retranscrites en droit suisse, à toutes les installations qui doivent rédiger une étude de risque.
- ³³ Quant aux normes applicables à toutes les installations Seveso « seuil haut » et « seuil bas », mais qui n'existent pas en droit suisse, se pose également la question de savoir comment elles pourraient être reprises en droit suisse. Les voies suivantes sont envisageables :
- Reprise de la catégorie « installations seuil bas » en droit suisse, afin que les exigences européennes, une fois retranscrites en droit suisse, puissent être imposées à toutes les installations tombant dans ce champ d'application ;
 - Application des exigences de la directive Seveso II, une fois retranscrites en droit suisse, à toutes les installations soumises à l'OPAM, voire seulement à toutes les installations qui doivent rédiger une étude de risque.
- ³⁴ Contrairement au droit suisse, la nomenclature du droit français a adapté les seuils français aux seuils européens. En outre, une règle d'addition des substances ou préparations existe également (art. R. 511-10). Dans ces conditions, le système français est compatible au système européen. Il en va de même en droit allemand.

II. LES RAPPORTS ETABLIS PAR L'EXPLOITANT

A. Le droit européen

1. La notification

³⁵

Le premier document que tout exploitant d'un établissement entrant dans le champ d'application de la directive Seveso II doit établir pour permettre une appréciation du risque d'accidents majeurs par les autorités compétentes est la notification qu'il envoie à l'autorité compétente. Ce document contient un certain nombre de renseignements sur l'installation, conformément à l'art. 6 :

- a) le nom ou la raison sociale de l'exploitant, ainsi que l'adresse complète de l'établissement en cause;
- b) le siège de l'exploitant, avec l'adresse complète;
- c) le nom ou la fonction du responsable de l'établissement, s'il s'agit d'une personne autre que celle visée au point a);
- d) les informations permettant d'identifier les substances dangereuses ou la catégorie de substances en cause;
- e) la quantité et la forme physique de la ou des substances dangereuses en cause;
- f) l'activité exercée ou prévue dans l'installation ou sur l'aire de stockage;
- g) l'environnement immédiat de l'établissement (éléments susceptibles de causer un accident majeur ou d'aggraver ses conséquences).

Cette notification permet d'identifier et d'évaluer, de manière sommaire, les risques possibles³².

2. Le document définissant la politique de prévention des accidents majeurs

a) *Introduction*

³⁶

Les exigences applicables aux installations « seuil bas » divergent des exigences applicables aux installations « seuil haut ».

³⁷

D'une part, l'exploitant d'un établissement à risque « seuil bas » est tenu, conformément à l'art. 7 § 1,

de rédiger un document définissant sa politique de prévention des accidents majeurs et de veiller à sa bonne application.

³⁸

D'autre part, l'exploitant d'un établissement seuil haut est tenu, conformément à l'art. 9 § 1, de

présenter un rapport de sécurité

dans lequel est démontré

qu'une politique de prévention des accidents majeurs et un système de gestion de la sécurité pour son application sont mis en œuvre.

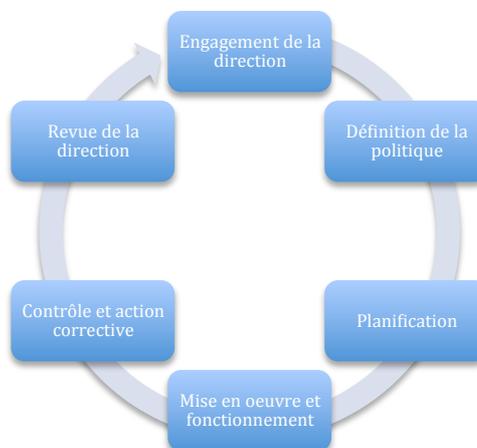
³² Accident Commission at the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, p. 8.

³⁹ Nous procéderons ci-après à la distinction entre « politique de prévention des accidents majeurs » et « système de gestion de sécurité ». Effectuer cette distinction n'est pas chose aisée comme nous aurons l'occasion de la constater, car il s'agit là de concepts juridiques indéterminés, relativement flous. Ceci est confirmé par le fait que l'interprétation de l'art. 7 et son application concrète font l'objet d'hésitations et d'interrogation de la part des Etats membres³³.

b) *La politique de prévention comme l'un des éléments du système de gestion de la sécurité*

⁴⁰ De manière générale, un système de gestion est un mécanisme qui permet de réaliser une activité de façon systématique et de s'assurer de son amélioration en continu. On peut également dire qu'il s'agit d'un ensemble de procédures utilisées pour s'assurer qu'une entité peut remplir toutes les tâches requises pour atteindre un objectif fixé.

⁴¹ L'implémentation en entreprise d'un système de gestion peut être représentée de manière graphique comme suit³⁴ :



⁴² Toute entreprise connaît différents systèmes de gestion (système de production, système de comptabilité des matières, système de gestion environnementale, etc.).

⁴³ Parmi ces différents systèmes de gestion figure le système de gestion de la sécurité dont les caractéristiques sont les suivantes :

- Il est une composante du système de gestion globale³⁵ ;
- La « politique de prévention des accidents majeurs »³⁶ est l'une des composantes du système de gestion de la sécurité ;
- Ledit système consiste en un ensemble d'activités qui garantissent que les dangers sont réellement identifiés, compris et réduits à un niveau tolérable. Ce faisant, il transpose les objectifs généraux identifiés dans la politique de prévention des accidents majeurs, en objectifs et procédures spécifiques³⁷.

³³ Wood, p. 12.

³⁴ Inspiré de : Enviro-accès, p. 8.

³⁵ Institute for the protection and security of the citizen, Lignes directrices, p. 19.

³⁶ Cf. Wood, p. 12.

³⁷ Cf. Institute for the protection and security of the citizen, Lignes directrices, p. 19.

c) Les obligations à charge des établissements Seveso seuil bas et des établissements Seveso seuil haut

44 Conformément à l'art. 7, les établissements Seveso seuil bas doivent uniquement définir la politique du système de gestion de la sécurité, qui est appelée « politique de prévention des accidents majeurs », et rédiger un document à ce sujet. Il n'en demeure pas moins qu'ils sont également tenus, conformément à l'art 7 § 1 1^{ière} ph., de veiller à sa bonne application, de sorte que ladite politique ne saurait rester purement et simplement lettre morte. Ainsi, l'exploitant doit

rédiger un document définissant sa politique de prévention des accidents majeurs et <...> veiller à sa bonne application.

45 L'élaboration d'une « politique de prévention des accidents majeurs » représente un auto-engagement de l'exploitant d'un établissement Seveso à répondre aux exigences de l'art. 5, à savoir :

prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs et pour en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement.

La « politique de prévention des accidents majeurs » mise sur pied par l'exploitant a ainsi pour objectif, selon l'art. 7 § 1, de

garantir <dans toute l'Union européenne> un niveau élevé de protection de l'homme et de l'environnement.

46 Les exigences qui s'appliquent aux établissements seuil bas varient en fonction des risques, car, selon le préambule de l'annexe III,

les prescriptions énoncées dans le document visé à l'article 7 devraient être proportionnées aux risques d'accidents majeurs que présente l'établissement,

ce qui permet d'introduire une certaine flexibilité dans les documents à fournir.

47 En ce qui concerne les établissements Seveso seuil haut, l'art. 7 § 3 indique que

le présent article ne s'applique pas aux établissements visés à l'art. 9.

48 Ces établissements doivent, de leur côté, mettre en œuvre un « système de gestion de la sécurité » et le démontrer dans le rapport de sécurité (art. 9 § 1). Or, comme nous l'avons relevé ci-devant (ch. 43), l'une des composantes de tout système de gestion de la sécurité est la « politique de prévention des accidents majeurs », de sorte que les établissements seuil haut sont, eux aussi, également tenu de définir une telle politique. Ce raisonnement est confirmé par l'art. 9 § 1 let. a et par l'annexe III let. b in fine de la directive Seveso II.

49 Ceci a donc pour conséquence qu'aussi bien les établissements seuil haut que les établissements seuil bas doivent définir une « politique de prévention des accidents majeurs » et la coucher par écrit dans un document :

- pour les établissements seuil bas, dans un document ad hoc (art. 7 § 1) ;
- pour les établissements seuil haut, dans le cadre du rapport de sécurité (art. 9 § 1 let. a).

50 En revanche, la préparation d'un rapport détaillé présentant tout le « système de gestion de la sécurité » ainsi que la manière dont il a été mis en œuvre au sein de l'entreprise ne doit se faire que dans le cadre d'un rapport de sécurité au sens de l'art. 9, rapport que

seuls les établissements Seveso seuil haut doivent établir³⁸. Les établissements Seveso seuil bas ne doivent pas le faire. En outre, l'on peut noter que les documents établis par les établissements seuil bas sont tenus à disposition des autorités compétentes et ne doivent pas leur être envoyés, ce qui n'est pas le cas pour les établissements Seveso seuil haut.

d) *Le contenu du document définissant la politique de prévention des accidents majeurs*

⁵¹ Afin de prévenir les accidents industriels à la source, il est important que la prévention des accidents fasse partie de la politique de l'entreprise³⁹. C'est pourquoi, l'exploitant doit exposer, dans un document, sa politique de prévention des accidents majeurs (le concept qu'il a retenu pour prévenir les accidents majeurs). Il y décrira la manière dont il est en mesure de remplir l'obligation fixée à l'art. 5 § 1 directive Seveso II⁴⁰.

⁵² Dans le document exposant la « politique de prévention des accidents majeurs », l'exploitant doit, conformément à l'annexe III let. a, exposer les

objectifs et les principes d'actions généraux fixés par l'exploitant en ce qui concerne la maîtrise des risques d'accidents majeurs.

Ceci appelle les remarques suivantes.

⁵³ Premièrement, le document présentant la « politique de prévention des accidents majeurs » devrait indiquer les mesures techniques prises pour assurer la maîtrise des risques.

⁵⁴ Deuxièmement, le document devrait également traiter des thèmes suivants⁴¹ :

- L'organisation et le personnel,
- L'identification et l'évaluation des risques d'accidents majeurs,
- Le contrôle d'exploitation,
- La gestion des changements,
- La planification des urgences,
- Le contrôle de la performance,
- L'audit et le réexamen.

Ces thèmes sont les mêmes que ceux qui doivent être traités en détail dans le rapport de sécurité, dans le cadre de la démonstration qu'un « système de gestion de la sécurité » a été mis en œuvre (cf. art. 9 § 1 let. a et annexe III let. c ; cf. ci-après ch. 72). Partant, l'annexe III, let. c, qui fait la liste des points qui doivent être abordés dans le « système de gestion de la sécurité » pour les installations seuil haut, servira d'orientation et d'élément d'interprétation à l'exploitant d'un établissement seuil bas, lorsqu'il définit sa « politique de prévention des accidents majeurs »⁴². Le document présentant la

³⁸ En ce sens, cf. Mitchison/Porter, p. 4 et 6 ; Accident Commission at the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, p. 3.

³⁹ Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, in : <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=6272> (le 7 décembre 2011).

⁴⁰ Cf. Accident Commission at the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, p. 4.

⁴¹ Institute for the protection and security of the citizen, Lignes directrices, p. 19.

⁴² Accident Commission at the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, p. 4 et p. 10 sv.

« politique de prévention des accidents majeurs » doit tenir compte des principes de l'annexe III, let. c⁴³, malgré la lettre de l'annexe III qui prévoit que ces thèmes seront

abordés <non pas dans le cadre de la « politique de prévention des accidents majeurs », mais> dans le cadre du système de gestion de la sécurité.

55 Dans son document, l'exploitant devrait également présenter les mesures qui ont été prises (ou qui sont à prendre) au regard des différents thèmes susmentionnés⁴⁴, c'est-à-dire, en reprenant le texte même de l'art. 7 § 1 2^{ème} ph., les

moyens, <...> structures et <...> systèmes de gestion appropriés.

56 En effet, des mesures qui ont trait à la structure organisationnelle et à la gestion de l'entreprise⁴⁵ sont nécessaires, notamment afin d'assurer l'optimisation des processus, l'amélioration de la gestion et une pensée structurée en termes de gestion. Les dispositions de nature organisationnelle que doivent prendre les exploitants en matière de prévention des accidents majeurs sont de la plus haute importance, car l'analyse des accidents majeurs survenus dans le passé a souvent mis en relief l'importance des dysfonctionnements de nature organisationnelle⁴⁶. L'objectif est ainsi de prévenir ou de limiter les accidents causés par des manquements au niveau de la gestion de l'entreprise.

57 Troisièmement, certains Etats estiment que la politique doit contenir une forme d'appréciation des risques, même si la plupart des Etats estiment, au contraire, que la politique ne nécessite pas une telle appréciation⁴⁷. A notre avis, une appréciation du risque devrait être implicite pour les installations seuil bas ; sinon, la nécessité des mesures pour prévenir les accidents ou pour en limiter les conséquences ne pourrait être affirmée (cf. art. 5)⁴⁸.

58 Si l'on tient compte des différents commentaires mentionnés ci-devant, l'on pourrait se demander s'il ne s'agit pas de réaliser une forme de « mini rapport de sécurité »⁴⁹. Tel n'est cependant pas l'objectif poursuivi par la directive Seveso II, car le document présentant la « politique de prévention des accidents majeurs » doit rester un document nettement moins conséquent qui doit se limiter à présenter, selon l'annexe III let. a,

les objectifs et les principes d'action généraux fixés par l'exploitant en ce qui concerne la maîtrise des risques d'accidents majeurs.

Néanmoins, dans certains Etats, la table des matières du document présentant la « politique de prévention des accidents majeurs » ressemble à la structure du rapport de sécurité.

59 A noter que le document définissant la « politique de prévention des accidents majeurs » pourra se référer à d'autres documents déjà existants au sein de l'exploitation⁵⁰. Il ne précisera pas lui-même la manière d'appliquer les principes d'action ou les modalités pratiques de mise en œuvre de cette politique.

⁴³ Hawksley, p. 110 et 115 ; Mitchison/Porter, p. 6.

⁴⁴ Cf. ég. Mitchison/Porter, p. 6.

⁴⁵ Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, in : <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=6272> (le 7 décembre 2011).

⁴⁶ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, in : <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/Risques-accidentels.html> (le 7 décembre 2011).

⁴⁷ Wood, p. 30.

⁴⁸ Van Gils/Hailwood, p. 4.

⁴⁹ Cf. ég. Mitchison/Porter, p. 6. Néanmoins, sur la difficulté par les Etats membres d'appréhender l'étendue du contenu dudit rapport, cf. Wood, p. 14 ss. Quant aux différences relatives au contenu et au format dudit rapport, cf. Wood, p. 27 ss.

⁵⁰ Mitchison/Porter, p. 6.

e) La mise en œuvre du rapport

La politique de prévention doit naturellement être davantage qu'une simple déclaration d'intention de la direction. Il convient de la mettre en application. L'appropriation de la politique par les exploitants est nécessaire à tous les niveaux, du sommet de la hiérarchie aux intervenants opérationnels, et doit l'être également par les sous-traitants ou prestataires extérieurs⁵¹. L'exploitant doit veiller à ce que la politique soit exécutée et à ce qu'un niveau de protection élevé soit garanti, par la mise en œuvre de toutes les mesures nécessaires à cet effet.

⁶⁰ Une fois le document établi, l'exploitant doit veiller à la

bonne application

de la politique de prévention, conformément à l'art. 7 § 1.

⁶¹ Le document définissant la politique de prévention des accidents majeurs est

tenu à la disposition des autorités compétentes en vue notamment de l'application de l'article 5 paragraphe 2.

⁶² Il permet de vérifier, à tout moment selon l'art. 5 § 2, si l'exploitant

a pris toutes les mesures nécessaires prévues par la présente directive.

3. Le rapport de sécurité

a) Introduction

⁶³ Lorsqu'il s'agit d'un établissement à risque élevé (seuil haut), l'exploitant doit, conformément à l'art. 9 § 1,

présenter un rapport de sécurité.

⁶⁴ Le principe directeur du rapport de sécurité est de démontrer que les mesures nécessaires pour prévenir, contrôler et limiter les conséquences d'un accident majeur ont été instaurées et sont adaptées à la finalité⁵².

⁶⁵ Pour faciliter la compréhension de la directive, la Commission européenne a établi, en 2005, des lignes directrices pour l'établissement d'un rapport de sécurité conformément aux exigences de la directive 96/82/CE telle que modifiée par la directive 2003/105/CE (Seveso II).

⁶⁶ Selon l'art. 9 § 2, le rapport de sécurité

contient au moins les données et informations énumérés à l'annexe II. Il indique le nom des organismes compétents ayant participé à l'établissement du rapport.

⁶⁷ Ainsi, l'annexe II contient les données et informations minimales qui doivent figurer dans le rapport de sécurité. Ces données et informations doivent concerner les thèmes suivants :

I. Informations sur le système de gestion et l'organisation de l'établissement en vue de la prévention des accidents majeurs

II. Présentation de l'environnement de l'établissement

⁵¹ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, in : <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/Risques-accidentels.html> (le 7 décembre 2011).

⁵² Institute for the protection and security of the citizen, Lignes directrices, p. 11.

III. Description de l'installation

IV. Identification et analyse des risques d'accident et moyens de prévention

V. <Description des> mesures de protection et d'intervention pour limiter les conséquences d'un accident

68 Pour chacun des différents points, l'annexe II explicite ce que le rapport de sécurité doit contenir. Nous y renvoyons pour l'essentiel.

69 A noter que la directive Seveso II impose un réexamen périodique des rapports de sécurité au moins tous les cinq ans (art. 9 § 5)⁵³.

b) « I. Informations sur le système de gestion et l'organisation de l'établissement en vue de la prévention des accidents majeurs »

70 Conformément à l'annexe II ch. I, le « rapport de sécurité » doit fournir des informations sur « le système de gestion et l'organisation de l'établissement en vue de la prévention des accidents majeurs ». Il est renvoyé à l'annexe III pour plus de détails sur lesdites informations à traiter dans le « rapport de sécurité ». Il en va de même à l'art. 9 § 1 let. a, qui renvoie également à l'annexe III, puisque le « rapport de sécurité » doit démontrer

qu'une politique de prévention des accidents majeurs et un système de gestion de la sécurité pour son application sont mis en œuvre conformément aux éléments figurant à l'annexe III.

71 L'annexe III traite non seulement de la « politique de prévention des accidents majeurs » (cf. ci-devant ch. 2.c) ss), mais également du « système de gestion et l'organisation de l'établissement en vue de la prévention des accidents majeurs » (ci-après : « système de gestion de la sécurité »), lequel est élaboré par l'exploitant. Nous avons déjà eu l'occasion ci-devant d'expliquer la notion de « système de gestion de la sécurité » (ch. 42) et d'effectuer la distinction entre « politique de prévention des accidents majeurs » et « système de gestion de la sécurité » (n° 36 ss).

72 Nous commenterons ci-après brièvement les thèmes que doit aborder en détail le « système de gestion de la sécurité » et qui sont indiqués à l'annexe III let. c⁵⁴. Les informations concernant ces thèmes doivent figurer dans le « rapport de sécurité ».

i) Organisation et personnel

Il s'agit ici de définir les rôles et responsabilités du personnel associés à la gestion des risques d'accidents majeurs à tous les niveaux de l'organisation, d'identifier des besoins en matière de formation de ce personnel et d'organiser les plans de formation du personnel du site et, le cas échéant, des sous-traitants.

ii) Identification et évaluation des risques d'accidents majeurs

Des procédures pour l'identification systématique des risques d'accidents majeurs pouvant se produire dans toutes les phases de l'exploitation (normale, transitoire et dégradée) et toutes les phases de vie de l'installation (conception, construction, exploitation, entretien) doivent être mises en place. Elles doivent également permettre d'évaluer la probabilité et la gravité des risques.

A noter que l'on rejoint ici le point IV. de l'annexe II décrivant le contenu du rapport de sécurité. Au point IV., l'exploitant doit identifier et analyser les

⁵³ Cf. ég. Mitchison/Porter, p. 7 ss.

⁵⁴ Les commentaires sont tirés de INERIS, DRA-08, p. 12 sv.

risques d'accidents majeurs. A noter avis, le système de gestion de la sécurité devrait se limiter aux procédures et aux ressources nécessaires pour effectuer l'analyse des risques selon le point IV ; il doit expliquer la manière de satisfaire aux exigences d'une analyse des risques proprement dite⁵⁵.

iii) Contrôle d'exploitation

Il s'agit d'adopter et de mettre en œuvre des procédures et des instructions pour un fonctionnement des installations dans des conditions de sécurité, y compris s'agissant de la maintenance des installations, des procédés mis en œuvre et des arrêts temporaires. Ces procédures doivent notamment mettre en lumière la gestion particulière qui est réservée aux éléments identifiés comme importants pour la sécurité.

iv) Gestion des modifications

Il s'agit d'adopter et de mettre en œuvre des procédures pour la planification des modifications à apporter aux installations existantes ou pour la conception d'une nouvelle installation. Il s'agit également de définir des outils qui permettent d'identifier et de gérer les risques particuliers liés aux co-activités pendant les phases de réalisation de la modification.

v) Planification des situations d'urgence

Il s'agit d'adopter et de mettre en œuvre des procédures visant à identifier les urgences prévisibles grâce à une analyse systématique et à élaborer, expérimenter aux moyens d'exercices et réexaminer les plans d'urgence pour pouvoir faire face à de telles situations d'urgence.

vi) Surveillance des performances

Il s'agit tout d'abord de mettre en œuvre des moyens permettant le contrôle permanent du respect des procédures lorsque ces procédures encadrent des opérations importantes pour la sécurité.

Le système de gestion de la sécurité décrit la procédure adoptée pour effectuer une

évaluation permanente du respect des objectifs fixés par l'exploitant

ainsi que les

mécanismes d'investigation.

Il s'agit ainsi de répondre aux questions suivantes : qui en est responsable, comment s'assure-t-on que tous les composants critiques pour la sécurité sont pris en compte, comment la nature et la fréquence des inspections sont-elles fixées, comment s'assure-t-on que les inspections sont effectuées à temps et correctement, comment est garanti que les actions correctives nécessaires sont prises, quelles sont les directives pour la révision des programmes, etc.⁵⁶.

Dans le cadre de la surveillance des performances, il convient de définir et de mettre en place des mécanismes permettant la remontée d'informations, l'analyse et la mise en œuvre d'actions correctives dans le traitement des incidents, presque accidents et accidents. Ces événements doivent d'abord être définis. Les procédures doivent englober le système de notification des accidents majeurs ou

⁵⁵ Comparer avec Institute for the protection and security of the citizen, Lignes directrices, p. 19.

⁵⁶ Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, p. 16.

des accidents évités de justesse (notamment lorsqu'il y a eu défaillance des moyens de protection).

vii) Contrôle et analyse

Il s'agit de mettre en œuvre une procédure en vue d'une vérification périodique par sondage du bon fonctionnement du système. Enfin, le retour d'expérience, les contrôles et les audits réalisés doivent donner lieu à une évaluation périodique et systématique du respect des objectifs de la politique de prévention des accidents majeurs et de l'efficacité du système de gestion de la sécurité en place.

⁷³ En résumé, le « système de gestion de la sécurité » cherche à définir l'organisation, les fonctions des personnels, les procédures et les ressources qui permettent de déterminer et de mettre en œuvre la politique de prévention des accidents majeurs. Il constitue un ensemble intégré de règles de conduites, mises en œuvre et contrôlées par l'exploitant, afin de réduire les risques de survenance des accidents majeurs. Ce document est l'outil qui permet à l'exploitant de gérer les modifications, les situations d'urgence et le retour d'expérience grâce à des contrôles, à des audits et à des revues de direction.

c) **« II. Présentation de l'environnement de l'établissement » et « III. Description de l'installation »**

⁷⁴ L'annexe II est suffisamment explicite pour que nous puissions y renvoyer directement. A noter que l'exigence du point III (description de l'installation) se retrouve partiellement exprimée à l'art. 9 § 2, qui indique que le rapport de sécurité doit contenir l'inventaire à jour des substances dangereuses présentes dans l'établissement.

d) **« IV. Identification et analyse des risques d'accident et moyens de prévention »**

⁷⁵ Conformément à l'annexe II ch. IV, le « rapport de sécurité » doit fournir des informations sur l'identification et l'analyse des risques d'accident et sur les moyens de prévention. L'art. 9 let. b l'exige également, puisque le « rapport de sécurité » doit démontrer que les dangers d'accidents majeurs ont été identifiés et que les mesures nécessaires pour les prévenir et pour limiter les conséquences de tels accidents <...> ont été prises.

⁷⁶ L'annexe II ch. IV précise que l'exploitant doit effectuer

- A. <une> description détaillée des scénarios d'accidents majeurs possibles et de leurs probabilités ou conditions d'occurrence⁵⁷
- B. <une> évaluation de l'étendue et de la gravité des conséquences des accidents majeurs identifiés
- C. <une> description des paramètres techniques et équipements installés pour la sécurité des installations.

⁷⁷ Dans le cadre du « système de gestion de la sécurité », l'exploitant doit, conformément à l'annexe III, let. c/ii, identifier et évaluer les risques d'accidents majeurs. Dans le chapitre du « rapport de sécurité » traitant du « système de gestion de la sécurité », il se limitera à présenter les

⁵⁷ Ce qui nécessite de présenter le résumé des événements pouvant jouer un rôle dans le déclenchement de chacun de ces scénarios.

procédures <adoptées et mises en œuvre pour permettre> l'identification systématique des risques d'accidents majeurs pouvant se produire en cas de fonctionnement normal ou anormal.

Il y exposera ainsi uniquement les procédures qui doivent permettre l'évaluation de la probabilité et de la gravité des risques.

e) **« V. <Description> des mesures de protection et d'intervention pour limiter les conséquences d'un accident »**

78 Conformément à l'art. 9 § 1 let. c, le rapport de sécurité a également comme objectif de démontrer

que la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de toute installation <...> présentent une sécurité et une fiabilité suffisantes ;

que des plans d'urgence internes ont été établis.

79 L'on peut noter que la « politique de prévention des accidents majeurs » doit déjà décrire les modalités pratiques de mise en œuvre de cette politique (n° 52 ss). Néanmoins, les exigences quant à la précision et quant à l'étendue des informations à fournir divergent fortement, puisque le « rapport de sécurité » doit décrire précisément les équipements existant dans l'installation pour limiter les conséquences des accidents majeurs, l'organisation de l'alerte et de l'intervention ainsi que les moyens mobilisables internes ou externes (annexe II, ch. V/A-C). En outre, il faut établir un lien clair entre les conséquences des scénarios identifiés dans la partie IV et les mesures de protection et d'intervention prises pour limiter les conséquences d'un accident⁵⁸.

4. Les plans d'urgence

80 Conformément à l'art. 11 § 1, pour tous les établissements seuil haut, l'exploitant doit élaborer

un plan d'urgence interne pour ce qui est des mesures à prendre à l'intérieur de l'établissement.

81 Il doit en outre fournir les informations nécessaires aux autorités compétentes pour que celles-ci puissent

établir le plan d'urgence externe.

82 Le § 2 indique les objectifs que doivent poursuivre les plans d'urgence, soit notamment

- contenir et maîtriser les incidents de façon à en minimiser les effets et à limiter les dommages causés à l'homme, à l'environnement et aux biens,
- mettre en œuvre les mesures nécessaires pour protéger l'homme et l'environnement contre les effets d'accidents majeurs,
- communiquer les informations nécessaires au public et aux services ou aux autorités concernés de la région,
- prévoir la remise en état et le nettoyage de l'environnement après un accident majeur.

83 Il renvoie pour le surplus à l'annexe IV qui énumère les données et informations devant figurer dans les plans d'urgence prévus à l'article 11. D'autres détails relatifs à

⁵⁸ Fabbri / Struckl / Wood, p. 43.

l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'urgence figurent aux § 3 et suivants de l'art. 11. Il y est renvoyé.

B. Le droit français

1. Le document présentant la politique de prévention des accidents majeurs

⁸⁴ Conformément à l'art. 4 de l'arrêté du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, l'exploitant doit définir

une politique de prévention des accidents majeurs.

Il doit en particulier définir

les objectifs, les orientations et les moyens pour l'application de cette politique. Les moyens sont proportionnés aux risques d'accidents majeurs identifiés dans l'étude de dangers. L'exploitant assure l'information du personnel de l'établissement sur la politique de prévention des accidents majeurs.

⁸⁵ Pour les établissements seuil bas, l'exploitant doit, selon l'art. 6 de l'arrêté, décrire sa

politique de prévention des accidents majeurs dans un document maintenu à jour et tenu à la disposition de l'inspection des installations classées.

⁸⁶ Pour les établissements seuil haut, la politique de prévention des accidents majeurs s'inscrit dans le cadre du « système de gestion de la sécurité » à mettre en place (cf. n° 87 ss).

2. Le système de gestion de la sécurité

⁸⁷ L'art. 7 de l'arrêté du 10 mai 2000 prévoit l'obligation pour l'exploitant de mettre

en place dans l'établissement un système de gestion de la sécurité applicable à toutes les installations susceptibles de générer des accidents majeurs.

⁸⁸ Le système de gestion de la sécurité doit définir l'organisation, les fonctions des personnels, les procédures et les ressources qui permettent de déterminer et de mettre en œuvre la politique de prévention des accidents majeurs, laquelle a été présentée ci-devant (ch. 84 ss).

⁸⁹ Les détails de ce système de gestion de la sécurité sont mentionnés à l'annexe III de l'arrêté. En particulier, l'on note que

le système de gestion de la sécurité s'inscrit dans le système de gestion général de l'établissement.

Le « système de gestion de la sécurité » doit préciser, par des dispositions spécifiques, divers situations ou aspects de l'activité exercée, à savoir :

1. Organisation, formation
2. Identification et évaluation des risques d'accidents majeurs
3. Maîtrise des procédés, maîtrise d'exploitation
4. Gestion des modifications
5. Gestion des situations d'urgence
6. Gestion du retour d'expérience

7. Contrôle du système de gestion de la sécurité, audits et revues de direction.

⁹⁰ L'art. 8 de l'arrêté du 10 mai 2000 fait le lien entre « étude de danger », « politique de prévention des accidents majeurs » et « système de gestion de la sécurité ». Ainsi, les études de dangers sont établies en cohérence avec, d'une part, la politique de prévention des accidents majeurs mentionnée à l'article 4 et, d'autre part, le système de gestion de la sécurité prévu à l'article 7.

3. L'étude de dangers

⁹¹ Lorsqu'un exploitant se propose d'ouvrir une installation soumise à une procédure d'autorisation, il doit adresser un dossier complet à l'autorité administrative compétente pour qu'il soit procédé à l'instruction de sa demande, dossier contenant certains documents et diverses informations.

⁹² Dans l'ensemble de documents à fournir, l'étude d'impact et l'étude de dangers revêtent une importance toute particulière. L'étude d'impact ne sera pas davantage abordée ici, car c'est l'étude de dangers qui est orientée spécifiquement vers les préoccupations de sécurité et qui est l'héritière directe de la directive Seveso I. L'étude de dangers ne concerne pas les installations soumises à déclaration, celles-ci n'entrant pas dans le champ d'application de la directive Seveso II.

⁹³ L'étude de dangers, qui constitue le fer de lance de la politique de gestion des installations dangereuses⁵⁹, doit être établie par l'exploitant dans les cas suivants :

- Pour tous les futurs établissements, lorsque l'exploitant se propose de mettre en service une installation soumise à autorisation, puisqu'il doit joindre à sa demande de mise en service ladite étude (art. L. 512-1 al. 3 code français de l'environnement ; art. R. 512-6 § 5 code de l'environnement) ;
- Pour les établissements à risque élevé, lorsqu'un délai de cinq ans au maximum s'est écoulé depuis la dernière réalisation d'une étude de dangers (art. R 512-10 III code de l'environnement) ;
- Pour toutes les installations existantes, lorsqu'un arrêté complémentaire à l'arrêté initial d'autorisation l'exige (art. R 512-31, R 512-33, R 513-2, R 512-69 et 70 code de l'environnement). Il est ainsi possible d'obliger les établissements à produire une étude de dangers ou à actualiser une étude existante.

⁹⁴ L'étude de danger poursuit deux objectifs : d'une part, un recensement des risques d'accidents liés à l'installation et d'autre part, la définition et la justification des mesures de sécurité prises. Conformément à l'art. L. 512-1 al. 4 du code de l'environnement, son contenu varie en fonction de

l'importance des risques engendrés par l'installation.

⁹⁵ Ceci permet de France d'imposer des procédures de gestion du risque moins complexes pour les établissements seuil bas que pour les établissements seuil haut⁶⁰.

⁹⁶ Le souci d'une démarche rationnelle légitime une articulation de l'étude de risques autour de trois axes principaux.

⁹⁷ Dans un premier temps et conformément à l'art. L. 512-1 al. 3 code de l'environnement, l'exploitant doit présenter les

⁵⁹ Boivin, chapitre 5 ch. 130.

⁶⁰ Wood, p. 34.

risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts visés à l'art. L. 511-1 en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation.

L'exploitant doit recourir à une méthode systématique afin d'identifier et de hiérarchiser, le plus objectivement possible, les équipements ou parties d'installation susceptibles de présenter le plus fort potentiel de dangers⁶¹. Tous les types de risques doivent être pris en compte : risque incendie, risque toxique, risque énergétique. Doivent d'abord être analysées les caractéristiques des produits présents sur le site, leur quantité, et leur incompatibilités. Les procédés mis en œuvre doivent être appréciés pour permettre leur degré de sûreté. L'exploitant doit apprécier les risques induits par l'installation, qu'il s'agisse des risques d'incendie, d'explosion ou des risques toxiques. Enfin, il doit étudier les causes internes ou externes d'accidents majeurs.

⁹⁸ Dans un deuxième temps, l'exploitant effectue, conformément à l'art. L. 512-1 al. 4 code de l'environnement, en tant que de besoin, une

analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite.

L'exploitant explicite des scénarii raisonnablement plausibles d'accidents susceptibles de se produire du fait du fonctionnement de l'installation (probabilité d'occurrence, cinétique et intensité), énumère les éléments aggravants et favorables à la sécurité et décrit la nature des conséquences des accidents et leur extension (gravité et effets des accidents)⁶². Il effectue ainsi une analyse critique, systématique et détaillée des risques.

⁹⁹ La mention « en tant que de besoin » laisse penser qu'une analyse des risques ne devrait pas être réalisée de façon systématique, mais seulement en cas de besoin. Tel n'est pas le cas, l'analyse des risques est un élément essentiel de toute étude de dangers et apparaît comme étant incontournable.

- D'une part, l'art. R. 512-9 § I al. 1 code de l'environnement exige que l'étude de dangers

justifie que le projet permet d'atteindre, dans des conditions économiquement acceptables, un niveau de risque aussi bas que possible, compte tenu de l'état des connaissances et des pratiques et de la vulnérabilité de l'environnement de l'installation.

- D'autre part, cette étude doit toujours, selon le § II al. 2, comporter un résumé

explicitant la probabilité, la cinétique et les zones d'effets des accidents potentiels, ainsi qu'une cartographie des zones à risques significatifs.

¹⁰⁰ Néanmoins, selon l'art. 4 ch. 3 de l'arrêté du 10 mai 2000,

l'étude de dangers que l'exploitant remet à l'administration contient les principaux éléments de l'analyse de risques, sans la reproduire.

¹⁰¹ Cet arrêté précise que

l'étude de dangers doit contenir, dans un paragraphe spécifique, le positionnement des accidents potentiels susceptibles d'affecter les personnes à l'extérieur de l'établissement selon la grille de l'annexe V du présent arrêté.

Cette grille, intitulée grille de présentation des accidents potentiels en termes de couple probabilité-gravité des conséquences sur les personnes se présente comme suit :

⁶¹ A ce sujet, cf. Boivin, chapitre 5 ch. 134 ss.

⁶² Cf. INERIS, Grilles, p. 10 ; Boivin, chapitre 5 ch. 139 ss.

Gravité des conséquences sur les personnes exposées au risque	PROBABILITÉ D'OCCURRENCE (sens croissant de E vers A)				
	E	D	C	B	A
Déastreux					
Catastrophique					
Important					
Sérieux					
Modéré					

Probabilité et gravité sont évaluées conformément à l'arrêté ministériel du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation⁶³.

102 Sur la base de cette grille, le risque sera apprécié. Cette appréciation permet également de mesurer la compatibilité actuelle et future de l'installation avec le tissu urbain dans lequel elle s'insère⁶⁴.

103 Dans un troisième temps, et conformément à l'art. L 512-1 al. 5 code français de l'environnement, l'exploitant présente et justifie les mesures prises pour empêcher la réalisation des accidents ou pour en atténuer les conséquences⁶⁵, c'est-à-dire les

mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents.

104 C'est l'arrêté d'autorisation qui fixe les mesures nécessaires à la protection contre les accidents majeurs et aux moyens d'intervention en cas de sinistre, conformément à l'art. L. 512-3 et à l'art. R 512-28 al. 1 code français de l'environnement. Les prescriptions imposées à l'exploitant dans l'arrêté d'autorisation ne sont pas immuables et peuvent donc être modifiées et complétées par l'administration au cours de l'exploitation.

4. Les plans d'urgence

105 Outre l'étude de danger, l'exploitant peut être tenu d'établir un plan d'opération interne, voire un plan particulier d'intervention.

106 Les établissements à risque élevé doivent obligatoirement établir un plan d'opération interne, sur la base des scénarios d'événements accidentels identifiés par l'étude de danger⁶⁶; pour les autres établissements, c'est l'arrêté d'autorisation ou les arrêtés complémentaires (décision préfectorale) qui peuvent exiger l'élaboration d'un tel plan (art. R. 512-29 code de l'environnement). Ayant pour but de faire face aux situations de crise, il définit l'organisation des secours et de l'intervention en cas d'accident à l'intérieur de l'installation. Concrètement, il expose

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.

⁶³ A noter également l'existence d'une circulaire du 10/05/10 récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à l'appréciation de la démarche de réduction du risque à la source et aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) dans les installations classées en application de la loi du 30 juillet 2003 (BO du MEEDDM n° 2010/12 du 10 juillet 2010). Elle récapitule en un seul et même texte tous les éléments dans un objectif de lisibilité et d'unification des instructions ministérielles.

⁶⁴ Boivin, chapitre 5 ch. 130.

⁶⁵ INERIS, Grilles, p. 9 ; Boivin, chapitre 5 ch. 137.

⁶⁶ Les exploitants qui doivent établir un système de gestion de la sécurité au sens de l'annexe III de l'arrêté du 10 mai 2000 doivent préciser l'articulation entre le plan d'opération interne et le système de gestion de la sécurité (annexe III ch. 5 al. 2 arrêté du 10 mai 2000).

107 Le POI est mis en place par l'industriel. Il a pour objectif de définir son organisation et les moyens propres adaptés permettant de maîtriser un accident circonscrit au site. Ce document planifie l'organisation, les ressources et les stratégies d'intervention en analysant les accidents qui peuvent survenir. Le POI fait l'objet, à l'initiative de l'exploitant, de tests (exercices) périodiques et au minimum tous les trois ans.

108 Le plan n'a pas pour vocation d'être exhaustif, de fournir des éléments de réponses techniques et organisationnels à tous les accidents pouvant survenir sur un site. Il se focalise donc sur la maîtrise des accidents "significatifs et représentatifs" pouvant survenir. Il est ainsi procédé à la détermination des grandes familles de danger pouvant survenir : incendie, explosion, épandage de produits liquides, dispersions atmosphériques de substances toxiques.

Pour chacun de ces accidents, il sera déterminé :

- les modalités de détection des accidents,
- les moyens et l'organisation à mettre en œuvre permettant la suppression ou la limitation d'accidents (extinction, confinement, etc.),
- les extensions possibles de l'accident vers d'autres installations (dont les effets dits "dominos").

109 Selon le décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations, les installations Seveso seuil haut (installations soumises à autorisation avec servitude) ainsi que d'autres installations (stockage souterrain de gaz combustible par exemple) sont soumises à l'élaboration d'un plan particulier d'intervention (PPI). Cet outil opérationnel peut aussi être imposé par le Préfet dans d'autres situations également lorsqu'une planification des situations d'urgence est jugée nécessaire (établissements présentant des risques graves et très spécifiques pour leur environnement, environnement particulièrement vulnérables car très urbanisés, etc.), conformément à l'art. 2 dudit décret.

110 C'est le préfet qui prépare et met en place le PPI. Ce dernier prévoit la mobilisation des services de secours publics (sapeurs pompiers, gendarmes, police, SAMU), de l'ensemble des services de l'Etat, communes et acteurs privés (exploitant, associations, gestionnaires de réseaux, etc.). Afin de définir les mesures opérationnelles du PPI et son périmètre d'application, il est nécessaire de se fonder sur l'ensemble des phénomènes dangereux et de leurs effets, quelles que soient leur intensité et leur probabilité : ces scénarios représentatifs (menant aux phénomènes dangereux précédents) du potentiel de danger d'une installation déterminent les stratégies de protection des populations et d'intervention à adopter, en fonction de la nature et de l'étendue des effets, de leur gravité et de leur cinétique⁶⁷. C'est pourquoi, l'étude de dangers doit contenir les éléments indispensables à l'élaboration du PPI.

111 Dans le cas d'un sinistre sortant des limites de l'établissement, le préfet prend la direction des opérations de secours en mettant en œuvre les mesures prévues dans le PPI. Les mesures de protection des populations prévues dans le PPI seront levées progressivement par l'autorité préfectorale dès que tout risque pour la population sera écarté. Cependant, des missions de secours ou autres peuvent se poursuivre en vue d'un rétablissement progressif à une situation normale.

⁶⁷ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, in : <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/Les-plans-d-urgence.html> (13 décembre 2011).

C. Le droit allemand

¹¹² La notification est prévue au § 7 du 12. BImSchV. Renvoi est fait au ch. 35 ci-devant, car le texte est identique.

¹¹³ Le document définissant la « politique de prévention des accidents majeurs » est prévu au § 8 du 12. BImSchV ; à nouveau, renvoi est fait aux ch. 36 ss ci-devant. L'exploitant doit s'assurer de la mise en œuvre du concept de prévention des accidents (§ 8 al. 2) ; renvoi est fait au ch. A.2.c)). L'ordonnance contient une annexe à laquelle il est renvoyé (annexe III) ; renvoi est fait aux ch. 52 ss ci-devant.

¹¹⁴ Les exigences relatives au « rapport de sécurité » sont réglées au § 9 du 12. BImSchV. Pour les mêmes raisons, renvoi est fait aux ch. 63 ss ci-devant. A noter que le § 9 al. 1 ch. 1 renvoie à une annexe III, laquelle correspond à l'annexe III Seveso. Le § 9 al. 2 renvoie à l'annexe II qui contient les données et informations minimales à figurer dans le rapport de sécurité.

¹¹⁵ Le diagramme suivant illustre la manière dont le système de gestion de la sécurité est compris par une entreprise allemande chargée de conseiller les installations en matière environnementale, ainsi que son lien avec le rapport de sécurité⁶⁸ :

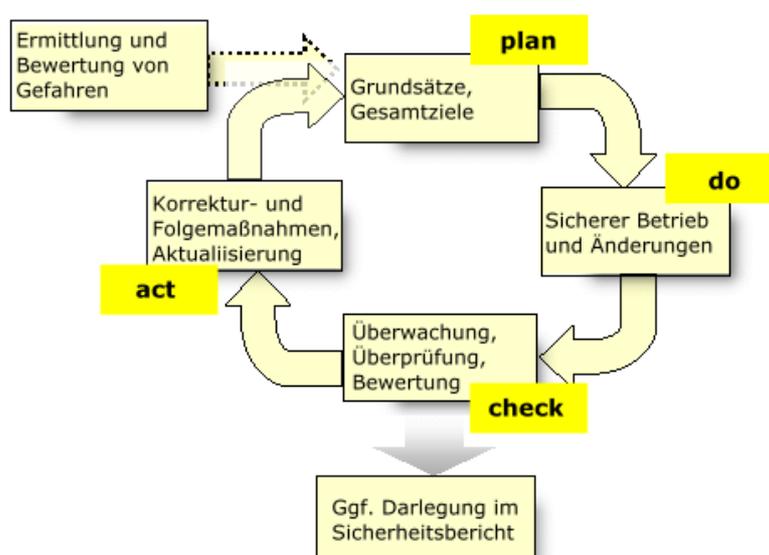


Abb. 1: Sicherheitsmanagement nach Störfallverordnung und PDCA-Zyklus

¹¹⁶ Les plans d'urgence sont réglés au § 10 du 12. BImSchV. Renvoi est fait au texte légal ainsi qu'aux ch. 80 ss ci-devant.

D. Le droit suisse

1. Le rapport succinct du détenteur

¹¹⁷ L'article 5 al. 1 OPAM impose au détenteur d'établir un rapport succinct. L'objectif de ce rapport est d'introduire la procédure officielle de contrôle et d'évaluation des installations qui entrent dans le champ d'application de l'OPAM⁶⁹ : le détenteur⁷⁰ est

⁶⁸ Issu du site web suivant : <http://www.paeger-consulting.de/html/sicherheitsmanagement.html> (le 2 mars 2012).

⁶⁹ OFEV, Manuel I, p. 26 ; Berger, p. 43.

obligé d'analyser le danger que génère son installation et les mesures de sécurité qu'il a déjà prises ou, s'il s'agit d'une nouvelle installation, qu'il a prévues (art. 3 OPAM) ; de son côté, l'autorité dispose, sur cette base, des éléments pour effectuer une première appréciation des dangers et décider de la suite de la procédure à adopter (1^{ère} phase de la procédure). Le contenu du rapport succinct varie en fonction du type d'installation (entreprises et voies de communication ; cf. art. 5 al. 1 et al. 2 OPAM).

118 Le rapport établi par le détenteur d'une entreprise doit contenir les informations énumérées à l'article 5 al. 1 OPAM, soit :

- a. une brève description de l'entreprise, un plan de situation et des informations sur le voisinage ;
- b. une liste indiquant les quantités maximales de substances, de préparations ou de déchets spéciaux présents dans l'entreprise et qui dépassent les seuils quantitatifs fixés à l'annexe 1.1, ainsi que les seuils quantitatifs applicables ;
- d. les informations ayant servi de base à la conclusion éventuelle de contrats d'assurance de chose et de responsabilité civile ;
- e. des indications sur les mesures de sécurité ;
- f. une estimation de l'ampleur des dommages que pourrait subir la population ou l'environnement à la suite d'accidents majeurs.

119 Ces informations doivent être suffisamment complètes et détaillées pour permettre à l'autorité de vérifier le rapport (art. 6 al. 1 et 2 OPAM) et d'en tirer les conclusions qui s'imposent (art. 6 al. 3 ou 4 OPAM). L'OFEV a précisé les exigences relatives au contenu du rapport dans ses directives⁷¹.

120 Les détenteurs d'installations dans lesquelles sont utilisés en milieu confiné des *organismes génétiquement modifiés* ou *pathogènes* sont tenus de procéder, en plus, et conformément à l'art. 5 al. 1 let. c OPAM, à une

- c. l'évaluation du risque au sens de l'art. 8 de l'ordonnance du 25 août 1999 sur l'utilisation confinée⁷².

121 Il s'agit d'un renvoi car cette évaluation est déjà prévue par cette ordonnance; elle doit être effectuée par « quiconque utilise des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes en milieu confiné » (art. 8 al. 1 OUC). Elle porte sur les « dommages possibles » pour l'homme et l'environnement, leur « ampleur » (ce qui correspond à l'art. 5 al. 1, lit. f OPAM) « ainsi que la probabilité de leur occurrence »⁷³.

122 Selon l'art. 5 al. 2, lit. d OPAM, les détenteurs de *voies de communication* sont, quant à eux, tenus de procéder à une estimation de

la probabilité d'occurrence d'un accident majeur entraînant de graves dommages pour la population ou l'environnement⁷⁴.

L'objectif de cette estimation est d'identifier les segments qui ont tendance à produire des fréquences plus élevées de graves dommages pour la population ou

⁷⁰ Et seulement le détenteur d'une installation dangereuse, cf. TF, 1C.403/2009, du 8 juin 2010, c. 6.2.

⁷¹ OFEV, Manuel I, p. 26 et 51 ss.

⁷² OUC; RS 814.912.

⁷³ Brahier, ch. 245. Pour les entreprises qui utilisent des microorganismes, cf. OFEFP, Manuel II, p. K1 ss.

⁷⁴ Pour l'établissement des rapports succincts pour les routes de grand transit n'étant pas des routes nationales, cf. OFEFP, Autres routes, p. 1 ss.

l'environnement, afin de les soumettre à une analyse plus approfondie⁷⁵ ; pour chaque segment, il convient « d'estimer grossièrement [...] la probabilité d'occurrence d'un accident majeur entraînant de graves dommages », sur la base de scénarios représentatifs.

2. L'étude de risque

¹²³ Dans la première phase de la procédure, le détenteur d'une entreprise devait estimer l'ampleur des dommages⁷⁶. La seconde phase, quant à elle, vise à déterminer « si le risque est acceptable » (art. 7 al. 1 OPAM). Afin que l'autorité dispose de toutes les informations dont elle a besoin pour pouvoir examiner et apprécier le risque que constitue l'entreprise pour la population et l'environnement en vertu de l'article 7 OPAM, le détenteur doit réaliser une étude de risque. Cette étude est une expertise privée, comparable au rapport d'impact sur l'environnement (cf. art. 10*b* LPE). Pour les entreprises, les exigences quant à son contenu sont indiquées aux annexes 4.1 et 4.2 ch. 2 à 5 OPAM et à l'annexe 4 du Manuel I OPAM⁷⁷.

¹²⁴ Outre un examen et une évaluation poussés des mesures de sécurité prises et le résumé destiné à informer la population, l'élément principal que le détenteur doit fournir est une estimation du risque.

¹²⁵ Pour ce faire, il doit utiliser une approche dite probabiliste⁷⁸ (par opposition à une approche déterministe), puisqu'il répond à la question de savoir quelles sont les chances qu'un événement redouté se produise. De plus, l'approche est quantitative (par opposition à une approche simplement qualitative), car le détenteur doit chiffrer les conséquences et les probabilités de chaque scénario. Autrement dit, les scénarios d'accidents majeurs sont non seulement quantifiés en gravité mais également en fréquence (probabilité d'occurrence). Le détenteur est tenu de fournir différentes données, précisées à l'annexe 4 de l'OPAM. Ainsi, selon l'annexe 4.1 :

2 Données de base

21 Entreprise et voisinage

22 Liste des substances, préparations et déchets spéciaux présents par unité d'investigation

23 Description des installations par unité d'investigation

24 Mesures de sécurité par unité d'investigation

3 Analyse par unité d'investigation

31 Méthodes

– Description des méthodes utilisées.

32 Dangers potentiels

– Vue d'ensemble et caractéristiques des principaux dangers potentiels.

33 Principaux scénarios d'accidents majeurs

331 Modes de libération

⁷⁵ OFEFP, Manuel III, p. C12 ; Brahier, ch. 246.

⁷⁶ Pour rappel, le détenteur d'une voie de communication devait, quant à lui, estimer dans le rapport succinct la probabilité d'occurrence d'un accident majeur entraînant de graves dommages.

⁷⁷ OFEV, Manuel I, p. 58 ss.

⁷⁸ Cf. à ce sujet, Brahier, ch. 273.

- Causes possibles,
- Description des principaux modes de libération,
- Evaluation de la probabilité d'occurrence, compte tenu des mesures de sécurité.

332 Effets de la libération

- Description des effets sur la base d'une étude des modes de dispersion,
- Evaluation de la probabilité d'occurrence, compte tenu des mesures de sécurité.

333 Conséquences pour la population et l'environnement

- Description de l'ampleur des dommages possibles pour la population et l'environnement,
- évaluation de la probabilité d'occurrence, compte tenu des mesures de sécurité.

4 Conclusions

- Exposé du risque par unité d'investigation, compte tenu des mesures de sécurité,
- Estimation du risque que constitue l'ensemble de l'entreprise.

¹²⁶ Outre les données de base sur l'entreprise et le voisinage, les substances, préparations et déchets spéciaux présents ainsi que les dangers potentiels, le détenteur élabore les principaux scénarios d'accidents majeurs (annexe 4.1 ch. 33 OPAM), sans plus se limiter aux scénarios les plus graves⁷⁹. Pour chacun d'eux, il détermine : (1) l'ampleur des dommages que pourrait subir la population ou l'environnement suite à la libération des matières. A ce sujet, il convient d'affiner les modèles utilisés dans le rapport succinct pour estimer l'ampleur des dommages, en prenant en compte le moment de l'événement, les probabilités de séjour ainsi que les facteurs de protection et de fuite⁸⁰ ; (2) la probabilité d'occurrence⁸¹. L'estimation de la probabilité d'occurrence des dommages au regard des différents scénarios d'accidents majeurs retenus est une donnée nouvelle dont le détenteur ne devait pas tenir compte dans le rapport succinct.

¹²⁷ A noter que le Tribunal fédéral et l'OFEV exigent du détenteur qu'il tienne compte de l'exposition de la population en fonction non seulement de la situation actuelle, mais également de celle qui prévaudra une fois les zones à bâtir situées dans le voisinage développées et construites, conformément aux possibilités offertes par le plan d'affectation (prise en compte de la constructibilité). Cette exigence nécessite de procéder en trois temps⁸² : (1) déterminer les possibilités constructives de la zone concernée⁸³ ; (2) déterminer le nombre maximum de personnes autorisées dans les différents rayons établis autour de l'installation avant que le risque ne doive être considéré comme inacceptable ; (3) comparer ce nombre au nombre de personnes que l'examen des possibilités constructives à l'intérieur des distances de sécurité a permis de définir.

¹²⁸ Une fois les données récoltées, le détenteur dressera la liste de tous les scénarios d'accidents retenus et les classer en fonction de l'ampleur des dommages, dans l'ordre décroissant⁸⁴. A noter que l'OFEV exige de cumuler la probabilité d'occurrence de

⁷⁹ OFEV, Manuel I, p. 61.

⁸⁰ OFEV, Manuel I, p. 61.

⁸¹ Le choix des scénarios se fondera plus sur l'ampleur des dommages que pourrait subir la population ou l'environnement que sur la probabilité d'occurrence.

⁸² Sur la démarche, cf. en détail Brahier, ch. 482 ss.

⁸³ Cf. TF, 1A.14/2005, du 8 août 2005, c. 6 ; ATF 128 II 340, c. 3.7 et 4 (= JdT 2003 I 698).

⁸⁴ OFEV, Manuel I, p. 62.

chacun des scénarios⁸⁵. Puis, le détenteur représentera le risque de manière graphique dans un diagramme probabilité - conséquences (diagramme PC). Ce diagramme indique en abscisse l'ampleur des dommages, qui utilise l'indice d'accident majeur (l'axe va de 0 à 1) et en ordonnée la probabilité d'un accident par année (l'axe va de 10^{-4} à 10^{-11}). Le détenteur y trace une courbe cumulative qui prend la forme d'un escalier descendant⁸⁶. Un point de la courbe cumulative indique quelle est la probabilité que se produisent des dommages d'ampleur équivalente, par année et par entreprise⁸⁷. Lorsque la détermination du risque requiert l'emploi de plusieurs indicateurs de dommages, ceux-ci doivent faire chacun l'objet d'un diagramme PC et d'une courbe cumulative.

3. Les plans d'intervention

¹²⁹ Lorsque des installations doivent prendre des mesures de sécurité particulières (art. 4 OPAM), les détenteurs d'installations utilisant des substances, des préparations ou des déchets spéciaux doivent expressément, selon l'annexe 3.1 OPAM,

f. établir, en collaboration avec les services d'intervention, un plan d'intervention en cas d'accident majeur et procéder à des exercices périodiques.

¹³⁰ Ces exigences sont reprises à l'annexe 3.2, où les détenteurs d'installation qui effectuent une activité impliquant des microorganismes génétiquement modifiés ou pathogènes doivent également

d. établir, en collaboration avec les services d'intervention, un plan d'intervention en cas d'accident majeur et procéder à des exercices.

A noter que l'exigence de périodicité, non reprise dans le texte français, est exprimée dans la version allemande.

¹³¹ De leur côté, les détenteurs de voies de communication doivent, conformément à l'annexe 2.3 OPAM,

h. établir, en collaboration avec les services d'intervention, un plan d'intervention en cas d'accident majeur et procéder à des exercices périodiques.

A nouveau, il est question de véritables plans d'urgence externe.

¹³² Pour les installations stationnaires, non tenues de prendre des mesures de sécurité particulières (art. 4 OPAM ; comparer avec n° 129 ss), les exigences sont doubles.

¹³³ Premièrement, le détenteur doit, conformément aux principes applicables aux mesures de sécurité générales (annexe 2.1 OPAM) :

l. rassembler toutes les informations disponibles sur les méthodes et les procédés à risques utilisés dans l'entreprise, les évaluer et les communiquer au personnel concerné;

o. mettre à disposition les moyens d'intervention permettant de maîtriser un accident majeur et s'être entendu avec les services d'intervention.

De même, parmi les mesures préventives qui déploient leurs effets en cas de dérangement ou d'accident (au sens de l'art. 3 OPAM) figurent celle qui consiste à familiariser le personnel avec les mesures de lutte immédiate, celle qui définit les voies de déclaration d'un accident majeur et celle qui établit la planification des interventions

⁸⁵ Cf. le tableau 8 à la page 62 du Manuel I. L'idée est de déterminer la probabilité de dépassement d'une certaine ampleur de dommage.

⁸⁶ Pour de plus amples informations sur ces questions : OFEFP, Critères d'appréciation I, p. 7-9.

⁸⁷ OFEFP, Critères d'appréciation I, p. 7.

d'entente avec les services d'intervention publics⁸⁸. L'art. 11 OPAM complète ce mécanisme en précisant que le

détenteur est tenu de prendre toutes les dispositions nécessaires pour maîtriser un accident majeur.

En résumé, le détenteur doit compiler toutes les informations ayant trait aux mesures d'urgence, afin :

- d'assurer une action ciblée en cas d'alarme, puis les communiquer au personnel (à l'interne) et familiariser ce dernier avec elles, et
- de s'entendre avec les services d'intervention (à l'externe) en tenant à disposition des autorités les informations de base nécessaires⁸⁹.

¹³⁴ Secondement, le rapport succinct doit contenir des informations sur l'existence ou non d'un plan d'alarme et d'un plan d'intervention des sapeurs-pompiers⁹⁰.

E. Synthèse

¹³⁵ Comme en droit européen, la priorité absolue en droit suisse est la réduction des risques à la source pour renforcer la sécurité. Si l'on compare les exigences européennes avec les documents exigés par le droit suisse, nous arrivons aux conclusions suivantes.

¹³⁶ Premièrement, une forme de « rapport de sécurité » réduit est exigée de la part de tous les établissements soumis à l'OPAM (indépendamment de la question de savoir si l'installation tomberait dans le champ d'application des sites Seveso seuil bas ou dans celui des sites Seveso seuil haut). C'est le « rapport succinct ». Sur la base de ce « rapport de sécurité » réduit, l'autorité décidera si une « étude de risque » doit être réalisée.

¹³⁷ L'étude de risque est un rapport plus élaboré que le rapport succinct. Son contenu devrait, à notre avis, correspondre, de manière générale, au contenu d'un « rapport de sécurité ». En effet, nombreux sont les points énumérés à l'art. 9 et à l'annexe II de la directive Seveso II qui sont énumérés à l'annexe 4 OPAM. Sans entrer dans les détails, nous pouvons, dans le tableau suivant, comparer le contenu du « rapport de sécurité » avec le contenu d'« une étude de risque ». Ainsi :

Directive Seveso II, annexe II		OPAM, annexe 4.1	
Ch. I	Informations sur le système de gestion et l'organisation de l'établissement en vue de la prévention des accidents majeurs		Cf. ci-après ch. 138 ss
Ch. II	Présentation de l'environnement de l'établissement	Ch. 21	Entreprise et voisinage
Ch. III	Description de l'installation	Ch. 21 Ch. 22 Ch. 23	Entreprise et voisinage, Liste des substances, ... Description des installations ...
Ch. IV	Identification et analyse des risques d'accidents et moyens de prévention	Ch. 3 Ch. 4	Analyse par unité d'investigation Conclusion
Ch. V	Mesures de protection et	Ch. 24	Mesures de sécurité par unité ...

⁸⁸ OFEV, Manuel I, p. 20.

⁸⁹ OFEV, Manuel I, p. 22.

⁹⁰ OFEV, Manuel I, p. 55.

	d'intervention pour limiter les conséquences d'un accident	Ch. 4	Conclusions
--	--	-------	-------------

Il conviendrait, dans un deuxième temps, d'affiner la comparaison en comparant en détail les exigences de la directive Seveso II et celles de l'OPAM, pour chacune des rubriques ainsi constatées.

138 Deuxièmement, la Suisse n'exige pas expressément l'établissement d'un document définissant la « politique de prévention des accidents majeurs ». Néanmoins, le détenteur doit, lorsqu'il prend des mesures de sécurité générales, tenir compte de divers principes cités à l'annexe 2 OPAM, parmi lesquels figure celui de devoir

k. établir les compétences au sein de l'entreprise pour la mise en œuvre et le contrôle des mesures de sécurité.

139 Pour l'OFEV, les compétences au sein de l'entreprise doivent être organisées avec précision de manière à faciliter l'application pratique de la « politique de sécurité de l'entreprise ». L'on note ainsi qu'une « politique de sécurité » devrait préexister à toute prise de mesures de sécurité. Cette « politique de sécurité » ne correspond cependant pas aux exigences européenne figurant à l'art. 7 ou à l'art. 9 § 1 let. a de la directive Seveso II.

140 Troisièmement, le droit suisse n'impose pas non plus, à notre connaissance, la présentation, dans un rapport, des informations sur le

système de gestion <de la sécurité> et l'organisation de l'établissement en vue de la prévention des accidents majeurs,

comme c'est le cas pour les installations Seveso seuil haut, conformément à l'art. 9 § 2 de la directive Seveso II en lien avec l'annexe II ch. I. En droit européen, l'objectif de ce rapport est ainsi de démontrer qu'un « système de gestion de la sécurité » a été mis en œuvre (cf. art. 9 § 1 let. a de la directive Seveso II en lien avec l'annexe III let. b et c). Néanmoins, il semblerait que la pratique développée en matière de protection contre les accidents majeurs en Suisse a abouti à l'introduction de l'exigence implicite que toutes les installations soumises à l'OPAM doivent établir et mettre en œuvre une forme de « système de gestion de la sécurité »⁹¹.

141 Ceci est confirmé par le Manuel I, qui donne au « système de gestion de la sécurité » le statut de mesure de sécurité générale disponible selon l'état de la technique. Ainsi :

- Premièrement, l'OFEV estime que l'obligation de satisfaire aux exigences de l'art. 3 OPAM⁹² doit être considéré comme faisant partie intégrante de la conduite d'entreprise⁹³. Ainsi, pour l'OFEV, si le détenteur met en place un « système de gestion de la sécurité », « cet engagement peut être tenu sous une forme réelle et efficace »⁹⁴. Un tel système fait partie aujourd'hui de l'état de la technique en matière de sécurité. Pour les entreprises de petite taille, un système simple de gestion de la sécurité peut aussi être appliqué. Les systèmes de gestion de la sécurité créent les conditions propices à l'emploi de technologies

⁹¹ Wood, p. 34.

⁹² Au cœur de l'OPAM, on trouve ainsi une obligation qui concerne chaque détenteur. Celui-ci prendra préventivement et sous sa propre responsabilité toutes les mesures de sécurité propres à réduire le risque que son entreprise fait encourir à la population et à l'environnement à la suite d'accidents majeurs, et ceci conformément à l'art. 3 OPAM :

le détenteur d'une entreprise ou d'une voie de communication (détenteur) est tenu de prendre, pour diminuer les risques, toutes les mesures adéquates.

⁹³ OFEV, Manuel I, p. 20.

⁹⁴ Ibid.

appropriées et de procédés à sécurité intrinsèque ainsi qu'à la mise en place d'une organisation de sécurité efficace ; ils consolident la surveillance permanente et l'amélioration constante des systèmes et des procédures techniques relevant de la sécurité.

- Secondement, dans les explications relatives à l'élaboration du rapport succinct, l'OFEV indique qu'il faut présenter les mesures de sécurité retenues et exposer la philosophie adoptée en matière de sécurité. Plusieurs volets sont à aborder dont celui du « système de gestion de la sécurité »⁹⁵.

¹⁴² En outre, nous pouvons noter que, dans une directive pour l'exécution de l'OUC⁹⁶, l'OFEV a précisé comment la sécurité biologique devait être traitée dans un programme de sécurité d'entreprise. Nous n'avons pas procédé à une analyse approfondie de ce document ; à première vue cependant, il aborde plusieurs des points indiqués par l'annexe III de la directive Seveso II (organisation et personnelle, notamment). Il rappelle en outre que « l'analyse de sécurité est un processus continu au cours duquel les mesures de sécurité qui ont été prises et celles qui sont prévues doivent sans cesse être réexaminées en raison des développements constants dans l'entreprise et des connaissances nouvelles ».

¹⁴³ Quatrièmement, le droit suisse prévoit l'établissement d'un plan d'urgence externe pour les installations tenues de prendre des mesures de sécurité particulières (n° 129). Pour les autres installations, reste l'obligation de s'entendre avec les services d'intervention (n° 133). En droit européen, l'on note que seules les installations Seveso seuil haut doivent établir un plan d'urgence externe. Quant au plan d'urgence interne, le droit suisse n'exige pas formellement l'établissement d'un tel plan. Néanmoins, l'on note que l'une des mesures de sécurité générales à prendre est celle impliquant le personnel dans les mesures de lutte contre la survenance d'un accident majeur et que le détenteur est tenu de prendre toutes les mesures de sécurité nécessaires, ce qui comprend, en cas de besoin, l'établissement d'un plan d'urgence interne.

¹⁴⁴ En résumé, si l'on tient compte des diverses exigences relevées ci-devant, le droit suisse présente plusieurs caractéristiques qui sont comparables à celles de la directive Seveso II. Néanmoins, certaines exigences européennes ne sont pas clairement formulées en droit suisse et les rapports à établir ne correspondent pas toujours aux rapports selon le droit européen, comme nous l'avons relevé ci-devant. Quelques remarques complémentaires à ce sujet :

- L'exigence, applicable à toutes les installations soumises à l'OPAM, d'établir un document définissant leur « politique de prévention contre les accidents majeurs », document qui devrait être maintenu à jour et affiché dans l'entreprise, pourrait être reprise. Un tel document pourrait être relativement bref (quelques pages). L'accent serait de porter une attention particulière sur la volonté de l'exploitant de prendre au sein de l'entreprise les mesures qui s'imposent.
- A l'instar du droit français, l'on pourrait exiger l'établissement d'un véritable « plan d'urgence interne » (comparer avec n° 143), comparable au plan d'opération interne, ce qui permettrait de connaître clairement les mesures à prendre à l'interne en cas de situation de crise.
- Des exigences précises relatives à l'établissement du document démontrant qu'un « système de gestion de la sécurité » a été mis en œuvre devraient être fixées.

⁹⁵ OFEV, Manuel I, p. 54.

⁹⁶ OFEV, Programme de sécurité de l'entreprise au sens de l'ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC), Berne 2008.

Ceci permettrait de clarifier des exigences qui sont, pour l'heure, indiquées de manière succincte dans le Manuel I. De plus, des aides à l'exécution à ce sujet devraient être établies, afin que les détenteurs connaissent précisément les points à traiter dans ce document et la manière de le faire. Ces exigences liées à la politique de l'entreprise complèteraient utilement les exigences techniques, car il est démontré par expérience que les accidents majeurs ont souvent des causes humaines, d'où l'importance accordée par la directive Seveso II à ces aspects.

- Enfin, comme nous l'avons déjà relevé, il conviendrait d'analyser si les exigences posées à l'étude de risque sont suffisantes et ne devraient pas être également complétées sur d'autres points que ceux relatifs au « système de gestion de la sécurité » et à la « politique de prévention des accidents majeurs », afin de tenir compte des exigences européennes liées à l'établissement du rapport de sécurité.

145

L'OFEV pourrait établir des aides simples et claires afin d'aider les détenteurs d'installations soumises à l'OPAM à mettre sur pied les diverses exigences susmentionnées. A noter que les textes légaux français pourraient servir de modèle, voire aider le législateur et l'OFEV dans la formulation des règles suisses et des aides à l'exécution.

III. LES INSPECTIONS

A. Le droit européen

1. Le principe d'inspections

¹⁴⁶ Au niveau européen, il est désormais admis qu'un régime effectif d'inspection ou d'autres contrôles est nécessaire pour réaliser les objectifs de la directive⁹⁷. Le ch. 16 du préambule de la directive Seveso II l'indique explicitement :

considérant que les inégalités des modalités d'inspection des établissements par les autorités compétentes peuvent engendrer des niveaux de protection différenciés;
qu'il convient de fixer au niveau communautaire les exigences essentielles auxquelles doivent répondre les systèmes de contrôle mis en place par les États membres;

¹⁴⁷ C'est pourquoi, l'art. 18 de la directive Seveso II impose désormais aux autorités compétentes de mettre

en place un système d'inspection ou d'autres moyens de contrôle adaptés au type d'établissement en cause.

¹⁴⁸ Afin de préciser le contenu et les exigences de l'art. 18, des directives ont été élaborées en 1999⁹⁸ ; elles font toujours autorité en la matière. Ces directives donnent aux Etats membres des informations détaillées sur le système d'inspection à mettre sur pied (ch. 4), sur les autres mesures de contrôles (ch. 5), sur l'objectif poursuivi par les inspections/mesures de contrôles (ch. 6) ainsi que sur différentes autres questions d'importance (ch. 7). Il s'agit d'un guide qui met l'accent sur l'organisation et les principes des inspections, et non sur la manière d'inspecter en tant que telle⁹⁹.

¹⁴⁹ A noter que l'art. 14 prévoit également qu'une inspection doit être réalisée après un accident majeur, afin de recueillir différentes informations pertinentes¹⁰⁰.

2. Le contenu des inspections

Les inspections (on peut également parler de contrôles) ont pour objectif de s'assurer périodiquement que les établissements sont exploités d'une manière conforme à la directive, afin d'obtenir un haut niveau de protection. Il s'agit de s'assurer (art. 18 § 1 3^{ème} ph.) :

- que l'exploitant a
 - pris des mesures appropriées <...> en vue de prévenir tout accident majeur <et> pour limiter les conséquences d'accidents majeurs sur le site et hors du site,
- que
 - les données et les informations reçues dans le rapport de sécurité ou dans un autre rapport présenté reflètent fidèlement la situation de l'établissement,
- et que
 - les informations prévues à l'article 13 paragraphe 1 soient fournies au public.

⁹⁷ Papadakis / Porter, ch. 1.

⁹⁸ Papadakis / Porter.

⁹⁹ Papadakis / Porter, ch. 1.

¹⁰⁰ Papadakis / Porter, ch. 7.2.

- 150 L'objectif des inspections doit être mis en relation avec l'art. 5 § 2 qui exige que l'exploitant soit en mesure de
prouver à tout moment <...> qu'il a pris toutes les mesures nécessaires prévues par la présente directive.
Ainsi, l'exploitant doit être en mesure de démontrer qu'il a pris toutes les mesures nécessaires. Les inspections permettent ainsi de le confirmer ou de l'infirmier¹⁰¹. Elles jouent donc un rôle déterminant.
- 151 Conformément à l'art. 18 § 1 3^{ème} ph., l'examen effectué doit être
planifié et systématique
et porter sur
<les> systèmes techniques, <les> systèmes d'organisation et <les> systèmes de gestion appliqués dans l'établissement en cause.
- 152 Premièrement, les inspections doivent donc porter sur les systèmes techniques appliqués dans l'établissement. Il s'agit notamment de s'assurer que l'exploitant a identifié les risques et d'évaluer les mesures techniques prises par l'exploitant pour y faire face¹⁰². L'exploitant doit, quant à lui, à réussir à démontrer :
- Que tous les principaux dangers d'accidents majeurs ont été identifiés ;
 - Que les conséquences pour l'homme et l'environnement ont été évaluées ;
 - Que les dangers ont été supprimés ou réduits autant que possible ;
 - Que les mesures préventives et d'intervention prises sont directement liées aux dangers identifiés ;
 - Que les mesures préventives sont capables de faire face à des défaillances prévisibles pouvant conduire à des accidents majeurs ;
 - Que les mesures d'intervention sont capables de limiter les conséquences d'un accident.
- 153 Secondement, les inspections doivent ensuite porter, comme l'indique l'art. 18 § 1 3^{ème} ph., sur les systèmes d'organisation et de gestion qui sont mis en œuvre dans l'établissement. En effet, la directive (cf. Préambule ch. 15) accorde une grande importance aux
systèmes de gestion <mis en place au sein de l'entreprise>, qui doivent permettre de prévenir et de maîtriser les dangers liés aux accidents majeurs.
- 154 C'est pourquoi, les responsables des inspections examineront notamment si une « politique de prévention des accidents majeurs » a été élaborée au sein de l'établissement, si les documents établis reflètent la réalité et si ladite politique est correctement mise en œuvre dans l'installation, notamment par le biais d'un « système de gestion de la sécurité » approprié, disposant des mesures et moyens appropriés¹⁰³. Il appartient aux responsables d'inspection de devoir non seulement s'assurer qu'un « système de gestion de la sécurité » existe, mais également qu'il est approprié.
- 155 L'annexe II des directives de 1999 dresse une liste de questions auxquelles il conviendrait de répondre dans le cadre d'inspections.

¹⁰¹ Papadakis / Porter, ch. 6.1.

¹⁰² Papadakis / Porter, ch. 6.2.

¹⁰³ Papadakis / Porter, ch. 6.2.

3. La mise en place d'un « système d'inspection »

156 Conformément à l'art. 18, il appartient aux

autorités compétentes <de mettre> en place un système d'inspection ou d'autres moyens de contrôle.

Nous examinerons dans la prochaine subdivision l'alternative proposée par la directive au « système d'inspection » à mettre sur pied, à savoir les « autres moyens de contrôle ».

157 Le terme « inspection » est défini comme un « examen attentif dans un but d'enquête, de contrôle, de surveillance, de vérification » (Le Petit Robert 2010, rubrique « inspection »). La notion de « système d'inspection » insiste sur le fait que les inspections ne doivent pas être laissées au hasard ou être exécutées de façon aléatoire. Elles doivent cadrer au sein d'un système, c'est-à-dire un ensemble cohérent de structures organisationnelles, de responsabilités, de compétences, de procédures, etc. Ainsi, il faut établir, pour tous les établissements tombant sous le champ d'application de la directive, un programme d'inspection ; les inspections elles-mêmes doivent ensuite être mises au point de façon à permettre une enquête planifiée et systématique dans chaque établissement.

158 Conformément à l'art. 18 § 2, un système d'inspection comportera les étapes suivantes :

- Etablissement d'un programme des inspections pour tous les établissements ;
- Préparation, à la suite de chaque inspection, d'un rapport par l'autorité compétente ;
- Suivi, en cas de besoin, de l'inspection assuré par l'autorité compétente en coopération avec la direction de l'établissement concerné.

159 Les directives de 1999 donnent des indications sur ces trois points¹⁰⁴. Nous y renvoyons et nous nous limiterons ci-après à quatre remarques.

160 Premièrement, le programme des inspections peut fixer différentes priorités en fonction des principaux problèmes rencontrés dans certains établissements ou dans certaines installations particulières¹⁰⁵.

161 Deuxièmement, même si les inspections doivent concerner tous les établissements, des différences de traitement peuvent être effectués entre les établissements seuil haut et les établissements seuil bas¹⁰⁶. Pour les établissements seuil haut, le programme doit comporter, conformément à l'art. 18 § 2 let. a,

au moins tous les douze mois une inspection sur le site effectuée par l'autorité compétente, à moins que l'autorité compétente n'ait établi un programme d'inspections sur la base d'une évaluation systématique des dangers associés aux accidents majeurs liés à l'établissement particulier considéré.

162 Troisièmement, un programme peut être établi au niveau national, régional ou local. Dans chaque établissement, ce sont les systèmes techniques, les systèmes d'organisation et les systèmes de gestion qui doivent être vérifiés¹⁰⁷. Un programme peut être exécuté

¹⁰⁴ Papadakis / Porter, ch. 4.

¹⁰⁵ Papadakis / Porter, ch. 4.2.

¹⁰⁶ Papadakis / Porter, ch. 4.2.

¹⁰⁷ Papadakis / Porter, ch. 4.3.

par une combinaison d'inspections planifiées et notifiées à l'exploitant et d'inspections « surprises »¹⁰⁸.

¹⁶³ Quatrièmement, le rapport établi conformément à l'art. 18 § 2 let. b devrait fournir les indications suivantes :

- Etendue de l'inspection et parties de l'établissement examinées.
- Conclusions sur l'évaluation des systèmes utilisés (systèmes techniques, systèmes d'organisation et systèmes de gestion) et sur la conformité de l'exploitant avec les règles nationales qui mettent en œuvre la directive Seveso II et les autres règles pertinentes en la matière.
- Mesures supplémentaires à prendre et décidées avec l'exploitant ainsi que le délai pour les implémenter.
- Conclusions sur la suite à donner à l'inspection (mesures à imposer, discussion à poursuivre avec l'exploitant, etc.)¹⁰⁹.
- Gestion des interdictions de

l'exploitation ou <de> la mise en exploitation d'un établissement, d'une installation ou d'une aire de stockage, ou d'une quelconque partie de ceux-ci,

si l'inspection aboutit à la conclusion que les mesures prises par l'exploitant pour la prévention et la réduction des accidents majeurs sont nettement insuffisantes ou que les rapports prévus n'ont pas été établis (art. 17 § 1).

4. La mise en place d'« autres moyens de contrôle »

¹⁶⁴ En principe, il appartient à l'autorité compétente au sens de l'art. 16 d'effectuer toutes les démarches prévues par 18.

¹⁶⁵ L'art. 18 § 1 donne néanmoins la possibilité aux Etats membres d'utiliser des tiers pour assister l'autorité compétente. Ainsi, pour certaines tâches, il est possible d'utiliser soit des autorités qui ne sont pas l'autorité compétente au sens de l'art. 16, soit des organismes privés. Lorsque de tels moyens de contrôle sont utilisés, ils doivent fournir un degré de contrôle au moins équivalent à ce qui peut être attendu d'un système d'inspection mis sur pied par l'autorité compétente¹¹⁰. En outre, des contrôles appropriés doivent être effectués afin de s'assurer de la compétence et de l'indépendance des organismes retenus.

B. Le droit français

1. Le contrôle des installations classées

¹⁶⁶ Même si les art. L. 514-1 ss traitent du contrôle de toutes les installations classées, à savoir les installations soumises à déclaration et les installations soumises à autorisation, le principe même des inspections concerne avant tout les installations soumises à autorisation. Les contrôles ont pour but de vérifier la conformité réglementaire de l'installation afin de protéger les intérêts visés à l'article L 511-1 du code de l'environnement. C'est l'Inspection des Installations classées, sous la tutelle du Ministère du développement durable, qui est chargée de contrôler les installations

¹⁰⁸ Papadakis / Porter, ch. 4.3.

¹⁰⁹ Papadakis / Porter, ch. 4.4.

¹¹⁰ Papadakis / Porter, ch. 5.

classées. Elle disposait à fin 2009 de 1'439 inspecteurs¹¹¹ (sur la notion d'inspecteurs, cf. art. R. 514-2). Les inspecteurs des installations classées réalisent plus de 25'000 contrôles sur place par an.

¹⁶⁷ L'objectif des contrôles est de vérifier notamment¹¹² :

- Que l'installation a bien fait l'objet d'un classement (enregistrement, déclaration ou autorisation selon les cas) et de la procédure correspondante ;
- Que les conditions (« prescriptions ») de fonctionnement figurant soit dans l'arrêté préfectoral spécifique à l'installation, soit dans un arrêté ministériel concernant le secteur d'activité industriel concerné, sont respectées ;
- Que l'installation est conforme aux lois et règlements applicables. Ceci est effectué par le biais notamment d'un examen périodique des conditions d'exploitation des plus grosses installations industrielles et agricoles, au regard des meilleures techniques disponibles, pour réduire les rejets dans l'environnement conformément à la directive « IPPC »¹¹³ et d'un réexamen des études de dangers des installations soumises à la directive « Seveso ».

¹⁶⁸ Suite à ces contrôles, 5'000 arrêtés préfectoraux ont été pris en 2010 pour compléter les prescriptions relatives à des installations existantes¹¹⁴. Ces arrêtés complémentaires se traduisent ainsi souvent par des exigences accrues envers les exploitants et conduisent à des réductions significatives en termes de rejets polluants et de risques accidentels. En outre, ces contrôles débouchent sur une mise en demeure dans environ 12 % des cas. Cela se traduit également par 1'350 procès-verbaux d'infraction.

¹⁶⁹ L'art. L. 514-5 traite de la manière d'effectuer les inspections. Ainsi, les personnes chargées de l'inspection des installations classées

peuvent visiter à tout moment les installations soumises à leur surveillance.

Sauf contrôle inopiné, les inspecteurs des installations classées doivent informer l'exploitant quarante-huit heures avant la visite. Lors de la visite, l'exploitant peut se faire assister d'une tierce personne.

L'agent de contrôle ne peut emporter des documents qu'après établissement d'une liste contresignée par l'exploitant. La liste précise la nature des documents, leur nombre et s'il s'agit de copies ou d'originaux. Les documents originaux devront être restitués à l'éleveur dans un délai d'un mois après le contrôle.

L'exploitant est informé par l'inspecteur des installations classées des suites du contrôle. L'inspecteur des installations classées transmet son rapport de contrôle au préfet et en fait copie simultanément à l'exploitant. Celui-ci peut faire part au préfet de ses observations.

¹⁷⁰ Afin de fixer les fréquences d'inspections, un programme de contrôles a été établi par le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, intitulé Programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées du 26 juin 2008.

¹¹¹ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Questions/Réponses sur les ICPE ; Inspection des installations classées, Bilan d'activité 2010, p. 5.

¹¹² Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Quels sont les différents types de contrôles ?

¹¹³ Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

¹¹⁴ Inspection des installations classées, Bilan d'activité 2010, p. 12.

¹⁷¹ Le suivi des établissements est optimisé en tenant compte des risques et nuisances potentiels, des engagements de l'exploitant et des coopérations possibles avec d'autres polices. De manière générale, les visites d'inspection sont menées comme suit¹¹⁵ :

- Au moins une fois par an dans les 3'000 établissements qui présentent le plus de risques pour les personnes, leur santé et l'environnement, établissements dits prioritaires. Il s'agit actuellement des établissements Seveso seuil haut, des installations de stockage ou d'élimination de déchets au-dessus de certains seuils, des installations effectuant des rejets importants dans l'atmosphère, dans le milieu naturel ou vers une station d'épuration et des installations procédant à des épandages¹¹⁶.
- Au moins une fois tous les 3 ans dans les 10'000 établissements qui présentent des enjeux importants en terme de protection des personnes, de leur santé et de l'environnement.
- Au moins une fois tous les 7 ans pour tous les autres établissements autorisés. Ces derniers devront avoir été visités depuis moins de 7 ans au terme du programme de contrôles.
- Opérations coup de poing ciblées sur certains secteurs, dans les installations soumises à déclaration, en plus des contrôles périodiques par des organismes agréés et des contrôles réalisés suite à plaintes. En effet, les établissements soumis à déclaration ne sont pas inclus de manière systématique dans le planning d'inspection¹¹⁷.
- Contrôles inopinés (notamment des rejets) réalisés ou diligentés par l'inspection sur 10% des établissements industriels soumis à autorisation chaque année.

2. Les contrôles périodiques de certaines installations soumises à déclaration

¹⁷² Pour les installations soumises à déclaration, l'art. L. 512-11 prévoit la possibilité de les soumettre à des contrôles périodiques. Ainsi :

Certaines catégories d'installations relevant de la présente section, définies par décret en Conseil d'Etat en fonction des risques qu'elles présentent, peuvent être soumises à des contrôles périodiques permettant à l'exploitant de s'assurer que ses installations fonctionnent dans les conditions requises par la réglementation. Ces contrôles sont effectués aux frais de l'exploitant par des organismes agréés.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent article. Il fixe notamment la périodicité, les modalités de fonctionnement du système de contrôle et, en particulier, les conditions d'agrément des organismes contrôleurs et les conditions dans lesquelles les résultats sont tenus à la disposition de l'administration ou, lorsque certaines non-conformités sont détectées, transmis à l'autorité administrative compétente.

¹⁷³ Ainsi, certaines catégories d'installations relevant du régime déclaratif peuvent être soumises à des contrôles périodiques effectués par des organismes agréés. L'objectif de

¹¹⁵ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Programme stratégique, p. 3.

¹¹⁶ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, Quand intervient le contrôle ?

¹¹⁷ Ibid.

ces contrôles est d'informer les exploitants d'installations soumises à déclaration de la conformité de leurs installations avec les prescriptions réglementaires¹¹⁸.

174 A l'issue du contrôle, un rapport est établi. L'administration n'est pas destinataire du rapport de contrôle. Selon l'art. R. 512-59-1, le système est le suivant :

Lorsque le rapport de visite <...> fait apparaître des non-conformités majeures telles que définies à l'article R. 512-58, l'exploitant adresse à l'organisme de contrôle par écrit et dans les trois mois qui suivent la réception du rapport de visite un échéancier des dispositions qu'il entend prendre pour y remédier.

Après avoir pris les dispositions nécessaires pour remédier à ces non-conformités et dans un délai maximal d'un an à compter de la réception du rapport de visite, l'exploitant adresse une demande écrite à l'organisme agréé qui a réalisé le contrôle initial pour que soit réalisé un contrôle complémentaire ne portant que sur les prescriptions dont la méconnaissance a entraîné des non-conformités majeures.

Ce contrôle complémentaire est effectué au plus tard dans les deux mois qui suivent la date de la demande de l'exploitant. L'organisme agréé adresse à l'exploitant un rapport complémentaire à son rapport de visite initial dans un délai d'un mois après la visite.

L'organisme agréé informe le préfet de l'existence de non-conformités majeures dans les cas suivants :

- s'il n'a pas reçu l'échéancier de mise en conformité de l'exploitant dans le délai de trois mois ;
- s'il n'a pas reçu de demande écrite de contrôle complémentaire de l'exploitant dans le délai d'un an ;
- si le contrôle complémentaire a fait apparaître que des non-conformités majeures persistent.

Le coût de la visite de contrôle est à la charge de l'exploitant, qui en est le premier bénéficiaire ;

Le contrôle ne peut être effectué que par un organisme ayant fait l'objet d'un agrément ministériel ;

L'exploitant peut s'adresser à l'organisme agréé de son choix ;

L'organisme de contrôle technique n'a aucun pouvoir de police.

175 La fréquence des contrôles est explicitée aux articles R. 512-55 à R. 512-66 du code de l'environnement :

- La périodicité des contrôles est fixée à 5 ans sauf pour les installations dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité, couvrant l'activité de l'installation, pour lesquelles elle est de 10 ans.
- Les installations ayant fait l'objet d'un enregistrement au titre du règlement CEE n° 761/2001 du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système de management communautaire et d'audit (EMAS) sont dispensées du contrôle périodique.

¹¹⁸ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, in : www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/Contrôle-periodique-de-certaines.html (le 6 décembre 2011).

- Une installation incluse dans un établissement dont l'une des installations est soumise à autorisation n'est pas soumise aux contrôles périodiques puisque que le site est inspecté au titre de l'autorisation.

¹⁷⁶ Le contenu des contrôles est fixé par des arrêtés ministériels de prescriptions générales. Les prescriptions à contrôler sont déterminées avec l'objectif d'une durée de la visite de contrôle n'excédant pas une demi-journée.

C. Le droit allemand

¹⁷⁷ Conformément au § 16 du 12. BImSchV, l'autorité compétente doit prévoir un système de contrôle. Ce paragraphe reprend expressément les exigences européennes, de sorte que nous pouvons renvoyer le lecteur aux ch. 147 ss ci-devant.

¹⁷⁸ Un point doit tout de même être précisé. Selon le § 16 al. 2, il appartient à l'autorité compétente d'effectuer les inspections, d'établir un rapport après chaque inspection et d'effectuer le suivi de chaque inspection¹¹⁹. Conformément au § 16 al. 3, le droit allemand autorise à ce sujet, l'autorité compétente à déléguer à un expert (« *einen geeigneten Sachverständigen* ») le soin d'effectuer ces tâches. L'al. 3 définit ensuite ce que l'on doit comprendre par « *geeignet* ».

D. Le droit suisse

1. L'art. 10 LPE et l'OPAM

¹⁷⁹ De manière générale, l'art. 10 et l'OPAM constituent des normes qui attribuent au détenteur la responsabilité primaire d'effectuer des contrôles (« *kontrollierte Eigenverantwortung* »)¹²⁰. En effet :

- Le détenteur doit établir différents rapports (rapport succinct et étude de risque) et prendre les mesures nécessaires pour diminuer le risque. Ce sont des expertises privées, comparables au rapport d'impact sur l'environnement (cf. art. 10b LPE)¹²¹.

L'autorité chargée de l'application de l'OPAM contrôle et examine ces rapports¹²². Elle évalue l'exactitude des renseignements fournis et vérifie, au moins approximativement ou par sondage, les calculs qui ont servi à l'analyse du risque ; elle vérifie également si le détenteur a pris toutes les mesures de sécurité générales (art. 3 OPAM) et les mesures particulières nécessaires (art. 4 OPAM).

- Parmi les mesures de sécurité à prendre figure la surveillance des installations et la vérification du bon fonctionnement des éléments des installations importants du point de vue de la sécurité (cf. annexe 2.1, let i OPAM).

¹⁸⁰ Même s'il appartient au détenteur d'effectuer les contrôles nécessaires, l'OPAM prévoit tout de même que des contrôles externes à l'installation doivent être effectués¹²³. En effet, selon l'art. 15 OPAM,

¹¹⁹ Un document intéressant à ce sujet est l'« Arbeitshilfe zum Überwachungssystem nach § 16 der Störfall-Verordnung », disponible à l'adresse suivante : http://lasi.osha.de/docs/stoerfall_gesamt.pdf (24 février 2012).

¹²⁰ Schmid, Fragen, p. 17.

¹²¹ Seiler, Commentaire LPE, art. 10 ch. 90 ; ATF 127 II 18 c. 2b et c, JdT 2002 I 720.

¹²² OFEV, Manuel I, p. 37.

¹²³ Brunner, Commentaire LPE, art. 45 ch. 16.

les cantons coordonnent autant que possible les inspections d'entreprises découlant de cette ordonnance et d'autres actes législatifs.

181 Cet article nous donne deux types d'informations :

- Des inspections d'entreprise doivent être effectuées, inspections qui ont pour objet de vérifier l'application de l'OPAM (« inspections <...> découlant de cette ordonnance »).
- Les inspections doivent être coordonnées avec les inspections découlant d'autres actes législatifs.

182 Sur le premier point (inspections d'entreprise à effectuer), l'art. 6 al. 3 OPAM prévoit qu'une visite des lieux est possible après l'établissement du rapport succinct :

Après une éventuelle visite des lieux, [l'autorité d'exécution] détermine s'il est possible d'admettre que:

- a. l'entreprise ne risque pas de causer de graves dommages.

Il s'agit d'une base légale expresse permettant d'effectuer des inspections (appelées « visites des lieux »).

183 Pour le reste, l'OPAM ne contient pas d'autres informations. En particulier, elle ne se prononce pas sur l'étendue des inspections (ce qui doit être contrôlé et comment), sur leur nombre, sur le caractère systématique et obligatoire des visites, sur la possibilité d'effectuer des visites avant l'établissement du rapport succinct ou après l'étude de risque, sur les personnes qui doivent les effectuer ni sur la manière de le faire¹²⁴. Certes, le Manuel I indique que « les cantons doivent effectuer <des inspections> sur la base de l'OPAM <...>, par exemple après des changements opérationnels »¹²⁵ ; néanmoins, l'OFEV ne se prononce pas sur la base légale applicable pour effectuer ces inspections.

184 Sur le second point (coordination des inspections des autorités chargées de l'exécution de l'OPAM avec les inspections effectuées par d'autres autorités étatiques), l'objectif est d'éviter que les entreprises ne soient trop fréquemment perturbées par des enquêtes, car les inspections d'entreprises « représentent une charge croissante pour le chef d'entreprise »¹²⁶. Le besoin d'une telle coordination découle du fait qu'une installation soumise à l'OPAM entraîne l'application de nombreuses dispositions légales, notamment dans les domaines de la protection des travailleurs, de l'eau et de l'air ou de la protection contre l'incendie. C'est la raison pour laquelle l'OPAM demande aux cantons de coordonner le mieux possible les diverses inspections sur leur territoire¹²⁷. Sont visées par ce besoin de coordination les autorités qui :

- exercent des tâches dans d'autres secteurs du droit de l'environnement;
- effectuent des inspections d'entreprises qui découlent d'autres actes législatifs ;
- effectuent des contrôles relatifs aux transports des marchandises dangereuses (art. 25 SDR);
- exécutent les dispositions de la législation sur la sécurité au travail et sur la prévention des accidents;
- exercent des activités d'aménagement du territoire. Sont ici concernées les autorités (fédérales, cantonales et communales) qui établissent ou approuvent des

¹²⁴ Cf. é.g. en ce sens, CSD Ingénieurs SA, p. 8.

¹²⁵ OFEV, Manuel I, p. ...

¹²⁶ OFEV, Manuel I, p. 42.

¹²⁷ Ibid.

plans directeurs, des plans d'affectation, des conceptions ou des plans sectoriels. Elles doivent intégrer dans leurs décisions les aspects de la prévention des accidents majeurs;

- octroient des autorisations de construire, notamment celles qui octroient des permis pour de nouvelles installations dangereuses.

¹⁸⁵ Selon le Manuel I, la coordination pourrait s'effectuer « sous la forme d'un programme de contrôle mis au point collectivement par l'ensemble des autorités d'exécution concernées. Ce programme de contrôle déterminerait quelles mesures de sécurité doivent être contrôlées dans quelles entreprises et à quels intervalles, et aiderait ainsi à coordonner les procédures des autorités dans les domaines de la prévention des accidents majeurs, de la protection du travail, de l'eau et de l'air ainsi que de la protection contre l'incendie et d'autres impératifs de la protection de l'environnement »¹²⁸.

2. L'art. 45 LPE

¹⁸⁶ L'art. 45 LPE donne au Conseil fédéral la possibilité de

prescrire des contrôles réguliers d'installations telles que chaufferies à mazout, installations d'élimination des déchets ou machines de chantier.

¹⁸⁷ Cette disposition donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions d'exécution au sens de l'art. 39 LPE¹²⁹. Il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation à charge du Conseil fédéral. Toutefois, le Conseil fédéral est tenu de prendre toute mesure nécessaires à la bonne exécution de la loi (art. 39 al. 1 LPE). C'est pourquoi, si des contrôles de certaines installations s'avèrent nécessaires afin de s'assurer du respect de la loi, ils doivent être prescrits¹³⁰.

¹⁸⁸ Dans le domaine de la protection contre les accidents majeurs, des contrôles soutiennent la responsabilité personnelle des détenteurs d'installations dangereuses et permettent de s'assurer du respect des prescriptions applicables à ces installations¹³¹. Ils sont destinés à intervenir après la mise en service de l'installation. Comme les décisions prises par les autorités ne garantissent pas que les prescriptions visant à limiter les émissions seront régulièrement respectées, il est indispensable de procéder à des contrôles périodiques¹³².

¹⁸⁹ Les contrôles doivent être réguliers ; leur fréquence dépend du type d'installation et des émissions causées, le Conseil fédéral étant guidé par le principe de la proportionnalité¹³³.

3. Les art. 36 ss LPE

¹⁹⁰ L'autorité chargée de la mise en œuvre de la réglementation environnementale peut en tout temps « procéder à des contrôles par pointages sans qu'une base légale ne le prévoie plus expressément, sur la base de sa compétence générale d'exécution »¹³⁴. Elle se baserait alors sur l'art. 36 LPE qui prévoit que

¹²⁸ OFEV, Manuel I, p. ...

¹²⁹ Bellanger/Défago Gaudin, Commentaire LPE, art. 45 ch. 4.

¹³⁰ Bellanger/Défago Gaudin, Commentaire LPE, art. 45 ch. 5.

¹³¹ Brunner, Commentaire LPE, art. 45 ch. 1.

¹³² FF 1979 II 811.

¹³³ Bellanger/Défago Gaudin, Commentaire LPE, art. 45 ch. 6.

¹³⁴ Bellanger/Défago Gaudin, Commentaire LPE, art. 45 ch. 2. Cf. ég. arrêt du TF 1A.233/2002 (« ordre de mise en conformité, formellement admissible en tout temps - notamment après des contrôles ordonnés d'office sur la base de l'art. 35 OPB ») ; ATF 122 II 65 c. 4.

l'exécution de la présente loi incombe aux cantons,

sous réserve de l'application de l'art. 41 LPE, qui traite de la compétence exécutive de la Confédération.

- ¹⁹¹ A noter que ce système de répartition des compétences entre les autorités cantonales et les autorités fédérales se retrouve exprimé à l'art. 23 OPAM qui prévoit une compétence des cantons et des autorités fédérales :

Les cantons exécutent la présente ordonnance, à moins que celle-ci ne confie l'exécution à la Confédération.

Lorsque les autorités fédérales appliquent d'autres lois fédérales, des accords internationaux ou des décisions internationales qui touchent des objets relevant de la présente ordonnance, elles exécutent également la présente ordonnance. La collaboration de l'office et des cantons est régie par l'art. 41, al. 2 et 4, LPE; les dispositions légales sur l'obligation de garder le secret sont réservées.

- ¹⁹² Si les cantons souhaitent adopter des dispositions sur des contrôles périodiques¹³⁵, ils ne peuvent le faire que si les deux conditions suivantes sont réunies :

- Premièrement, le Conseil fédéral ne doit pas avoir adopté de règles exhaustives en la matière, conformément à l'art. 65 LPE :

Tant que le Conseil fédéral n'aura pas fait expressément usage de sa compétence d'édicter des ordonnances, les cantons peuvent, après en avoir référé au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, édicter leurs propres prescriptions dans les limites de la présente loi.

- Secondement, l'adoption de telles dispositions d'exécution doit être nécessaire pour assurer une application correcte de la loi¹³⁶.

A noter qu'il ne s'agit pas d'adopter des prescriptions matérielles aux fins de concrétiser la loi, mais de simples prescriptions d'exécution au sens strict¹³⁷.

- ¹⁹³ L'on note ainsi qu'à Genève, l'art. 4 al. 2 let. b du règlement sur la protection de l'environnement des entreprises (RPEE) du 7 décembre 2010 (RSGE K 1 70.15) prévoit la compétence du service de l'environnement des entreprises pour

effectuer des contrôles dans les entreprises.

4. La pratique

- ¹⁹⁴ Chaque canton dispose de sa propre méthode de détermination des plannings d'inspection¹³⁸. Nous avons procédé par sondage pour déterminer la pratique cantonale en la matière (Valais, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Jura). Comme certains cantons ont souhaité voir leur réponse traitée de manière confidentielle, les résultats seront anonymisés.

- ¹⁹⁵ **Inspection des installations.** Même la nécessité d'effectuer des inspections est admise, la pratique varie à ce sujet :

- Dans plusieurs cantons, toutes les entreprises OPAM sont contrôlées par l'organe cantonal compétent en la matière (collaborateurs scientifiques du service de

¹³⁵ En ce sens, Brunner, Commentaire LPE, art. 45 ch. 16.

¹³⁶ Brunner, Commentaire LPE, art. 45 ch. 6b.

¹³⁷ Cf. Bellanger/Défago Gaudin, Commentaire LPE, art. 36 ch. 10.

¹³⁸ CSD Ingénieurs SA, p. 9.

l'environnement). Les autorités estiment que les documents établis par le détenteur ne suffisent pas et qu'une visite du site s'impose.

- Dans deux cantons, seules certaines installations sont examinées, même s'il est prévu de les examiner toutes dans le futur. Si toutes les entreprises n'ont pas encore été examinées, cela est dû à un manque de moyens. En cas d'absence de visite sur place, l'autorité se contente des rapports succincts et des études de risques.
- Dans un canton, aucune inspection systématique des entreprises n'existe, ceci pour des questions de charge de travail et d'organisation. Chaque service compétent fait ses propres inspections. Les inspections sont ainsi fondées sur les bases légales applicables expressément aux services juridiques concernés, comme l'art. 15 LEaux :

Le fonctionnement des installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées ainsi que de celles servant au traitement des engrais de ferme doit être contrôlé périodiquement. L'autorité cantonale assure le contrôle.

Le service qui a effectué une inspection signale les éventuels problèmes rencontrés à cette occasion à l'autorité chargée d'appliquer l'OPAM ; il ne s'agit donc pas d'une inspection destinée à s'assurer prioritairement du respect de l'OPAM.

La raison de ce système découle de la réglementation OPAM, puisque les documents élaborés par le détenteur (rapport succinct et étude de risques) doivent atteindre un niveau d'information suffisamment élaboré pour permettre une juste évaluation des risques. Dès lors, l'autorité chargée de l'application de l'OPAM se contente d'apprécier les documents, à moins que des remarques n'aient été proférées par l'un des services de l'Etat.

Des inspections ou visions locales sont en revanche effectuées lorsqu'une demande de permis de construire est déposée, qu'il s'agisse de construire une nouvelle installation ou de modifier une installation existante.

196

La fréquence des inspections. Les intervalles sont habituellement déterminés en fonction des dommages et des risques potentiels. Dans les cantons qui effectuent des inspections de manière systématique (cf. n° 195), la pratique varie :

- Dans un canton, les inspections ont lieu au moins une fois tous les cinq ans.
- Dans un autre, les fréquences d'inspection se situent entre 3 et 5 ans.
- Dans un autre, les « grosses » entreprises sont visitées une fois par année, avec une inspection ciblée et accompagnée d'une discussion avec le détenteur ; les autres entreprises ne font pas l'objet d'un programme d'inspections ; en revanche, en cas de demande de permis d'exploiter, un déplacement sur place est effectué.

197

Le contenu des inspections. La pratique varie selon les cantons :

- Pour l'un, sont contrôlées les mesures de sécurité prises (mesures générales et particulières). Ce canton attend la directive de l'OFEV pour connaître les modalités précises pour inspecter les mesures techniques et organisationnelles mises sur pied dans l'installation.
- Pour un autre, sont notamment contrôlés le dépassement ou non des seuils quantitatifs, les concepts de sécurité mis en place par rapport à l'utilisation et le stockage des produits chimiques ainsi que la manière dont l'installation s'est

entendue avec les services d'intervention afin que l'intervention soit la plus efficace possible en cas de sinistre.

- Pour un autre, les inspections se concentrent sur l'état de la technique des installations (notamment stockage et manutention).

198

La coordination. A nouveau, la pratique varie selon les cantons :

- Pour les uns, une coordination étroite existe entre les différents services compétents. Ainsi, dans un canton, sont fixées en début d'année les inspections OPAM qui seront effectuées, auxquelles s'ajoutent d'autres contrôles à la demande des communes, de la police du feu ou d'autres services, l'idée étant d'éviter de multiplier les visites dans une même entreprise. Dans un autre, une coordination automatique a lieu pour examiner le respect des différentes réglementations environnementales ; pour les autres aspects (protection des travailleurs, protection incendie, etc.), une coordination des inspections peut avoir lieu selon entente entre les services.
- Pour les autres, aucune coordination n'existe, chaque service effectuant ses inspections sans en référer aux autres.

E. Synthèse

199

Le droit européen exige la mise en place d'un système d'inspection de tous les établissements soumis à la directive. Il détaille notamment l'objectif des inspections, ce qui doit être examiné, la fréquence des inspections. Des directives donnent des indications complémentaires. La mise en place de ce système est de la responsabilité des autorités compétentes, lesquelles peuvent faire appel à des tiers pour les aider dans leurs démarches.

200

Pour l'heure, le droit suisse ne contient pas de règles comparables à celles du droit européen en ce concerne les exigences en matière d'inspection. L'OPAM se limite à prévoir une « éventuelle visite des lieux » (art. 6 al. 3) et à exiger une coordination entre les inspections qui découlent de l'OPAM et celles qui découlent d'autres actes législatifs, sans nullement indiquer quelles sont les inspections qui découlent de l'OPAM, ni quand elles devraient être effectuées. Le droit européen est plus précis et plus exigeant.

201

Ce manque de précisions se répercute sur la manière dont les cantons réalisent les inspections. C'est pourquoi, la pratique diffère fortement suivant les cantons. Dans certains, aucune inspection systématique des installations n'a lieu. Un tel système diffère totalement des exigences européennes.

202

Les art. 39 al. 1 et 45 LPE autorisent le Conseil fédéral à prescrire des contrôles réguliers des installations. Ce dernier pourrait ainsi se fonder sur ces bases légales pour édicter des règles précises à ce sujet, applicables uniformément en Suisse, et qui correspondraient aux exigences européennes.

203

Quant à la mise en œuvre des inspections, nous notons que le droit français prévoit un système centralisé pour la gestion des inspections et que le droit allemand autorise le recours à des experts. Conformément à l'art. 23 al. 1 OPAM, l'application de l'OPAM est du ressort des cantons, sauf exceptions prévues à l'al. 2. Le Conseil fédéral pourrait ainsi laisser aux autorités cantonales le soin de choisir entre les deux solutions suivantes :

- soit elles effectuent personnellement sur le terrain les inspections requises, conformément aux règles fédérales établies en la matière. A noter que la

surveillance de l'inspection (par exemple par un inspecteur d'un autre canton) n'est pas une exigence au niveau européen.

- soit elles recourent à des tiers. En effet, conformément à l'art. 43 LPE,

les autorités exécutives peuvent confier à des collectivités de droit public ou à des particuliers l'accomplissement de diverses tâches d'exécution, notamment en matière de contrôle et de surveillance.

L'on pourrait alors, au niveau fédéral, fixer les compétences des tiers et leur surveillance, en s'inspirant de la solution allemande présentée ci-devant (n° 178).

204

Une autre solution consisterait à établir un système d'inspection fédéral (et d'inspecteurs fédéraux), afin de tenir compte des difficultés qu'ont certains cantons à mettre en œuvre un système d'inspection, à l'instar de ce qui se fait en France. Un tel système exigerait sans doute une modification de la LPE (art. 41), au vu de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons¹³⁹.

¹³⁹ A ce sujet, cf. Romy/Brahier, Commentaire LPE, art. 23.

IV. LE DROIT A L'INFORMATION

A. Le droit européen

1. Le droit à accéder aux informations

205 Plusieurs articles de la directive Seveso II consacrent un droit à pouvoir accéder aux informations.

206 Premièrement, l'article 20 § 1 est une disposition générale qui indique que les États membres doivent, dans un but de transparence, veiller à

mettre les informations reçues en application de la <...> directive à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande.

207 Deuxièmement, l'art. 13 § 4, qui traite spécifiquement du rapport de sécurité, document que seuls les établissements « seuil haut » doivent élaborer (art. 2 § 1 et art. 9), prévoit que les Etats doivent veiller à ce que

le rapport de sécurité soit mis à la disposition du public.

La simple mise à disposition du public des rapports de sécurité ne serait pas une manière adéquate d'information du public. En effet, il n'y aurait pas beaucoup de demande pour les consulter, alors même qu'ils sont en principe (cf. ci-après) accessibles au public¹⁴⁰. Une intervention proactive des autorités serait ainsi souhaitable.

208 Troisièmement, l'art. 13 § 6 précise que

l'inventaire des substances dangereuses prévu à l'article 9, paragraphe 2, soit mis à la disposition du public.

Cet inventaire est l'un des divers documents que doit contenir le rapport de sécurité établi par l'exploitant ; il est donc, à notre avis, compris dans le champ d'application du § 4 exposé ci-devant.

209 Quatrièmement, l'art. 19 § 4 indique que la Commission publie, tous les trois ans, un résumé des informations contenues dans les rapports remis par les États membres et relatifs à la mise en œuvre de la directive Seveso II.

210 Les diverses dispositions relatives à l'information du public et que nous venons de présenter doivent être transposées en droit interne conformément à la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement¹⁴¹. Cette directive contient des règles générales sur la liberté d'accès aux informations détenues par les autorités, dont celle relative à l'obligation de rendre accessible ce type d'information. Cette directive et la directive Seveso II ne se contredisent pas, mais se complètent mutuellement¹⁴².

211 Bien entendu, le libre accès à l'information trouve ses limites là où il existe, pour des raisons de confidentialité industrielle, commerciale ou personnelle, de sécurité publique

¹⁴⁰ Committee of competent authorities responsible for the implementation of directive 96/82/ec, p. 8.

¹⁴¹ JO L 158 du 23.6.1990. Directive 2003/4/EC of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC

¹⁴² Cf. question écrite E-3914/97 posée par Hiltrud Breyer (V) à la Commission (11 décembre 1997) disponible à l'adresse suivante : http://eur-law.eu/FR/QUESTION-ECRITE-no-3914-97-Hiltrud-BREYER-Commission_202733.d (1e 14 décembre 2011).

ou de défense nationale, un besoin de protection ou qu'en raison du secret de l'instruction ou d'une procédure judiciaire en cours, la confidentialité des informations doit être respectée (cf. art. 20 § 1 al. 2). La confidentialité des informations peut ainsi concerner soit des parties entières du rapport de sécurité, soit seulement des informations isolées; l'exploitant d'une installation doit justifier la portée exacte dans chaque cas d'espèce¹⁴³. A noter que l'autorité compétente peut permettre à l'exploitant d'établir une version adaptée du rapport dans laquelle certaines parties sont supprimées par souci de confidentialité, conformément à l'art. 20 § 4. Ainsi,

l'exploitant peut demander à l'autorité compétente de ne pas divulguer au public certaines parties du rapport pour des raisons de confidentialité industrielle, commerciale ou personnelle, de sécurité publique ou de défense nationale. En de tels cas, l'exploitant, avec l'accord de l'autorité compétente, fournit à l'autorité et met à la disposition du public un rapport modifié dont ces parties sont exclues.

²¹² L'on ne saurait ne pas mentionner la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui fixe les règles permettant d'assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion. Cette directive fixe également les conditions de base et les modalités pratiques par lesquelles cette information doit être rendue accessible. Elle est l'application des principes définis dans la Convention d'Aarhus en 1998.

2. Le droit à être informé par les autorités

²¹³ La directive Seveso II attribue également des droits au public dont le but est de favoriser un dialogue entre exploitants et voisins susceptibles d'être touchés par un accident majeur. Pour atteindre cet objectif, les Etats membres doivent veiller à ce que le public soit informé, d'une manière appropriée et sans qu'il ait à le demander. Ils doivent adopter une approche active, par le biais de la transmission de l'information au public.

²¹⁴ L'article 13, applicable aux seuls installations « seuil haut » (conformément à l'art. 2 § 1 in fine), prévoit à ce sujet que

les informations concernant les mesures de sécurité à prendre et la conduite à tenir en cas d'accident soient fournies d'office régulièrement selon la forme la mieux appropriée, à toutes les personnes et à tous les établissements accueillant du public (tels que les écoles et les hôpitaux) susceptibles d'être affectés par un accident majeur se produisant dans un établissement visé à l'article 9.

Ces informations sont réexaminées tous les trois ans et, si nécessaire, renouvelées et mises à jour, tout au moins en cas de modification au sens de l'article 10.

²¹⁵ Tous les cinq ans, cette information du public doit être répétée puisque, selon le § 1 al. 2 in fine,

l'intervalle maximal entre deux renouvellements de l'information destinée au public ne doit en aucun cas dépasser cinq ans.

²¹⁶ En outre, selon l'art 13 § 1 al. 2 2^{ième} ph., ces informations

doivent être mises en permanence à la disposition du public.

²¹⁷ L'annexe V précise quels sont les éléments d'information à communiquer au public en application de l'art. 13 § 1. En particulier, il s'agit de donner au public une information sur les points suivants :

¹⁴³ Ibid.

4. Explication, donnée en termes simples, de la ou des activités de l'établissement
5. Dénomination ... des substances et préparations se trouvant dans l'établissement qui pourraient donner lieu à un accident majeur ...
6. Informations générales sur la nature des risques d'accidents majeurs, y compris leurs effets potentiels sur la population et l'environnement
7. Informations adéquates sur la manière dont la population concernée sera alertée et tenue au courant en cas d'accident majeur
8. Informations adéquates sur les mesures que la population concernée doit prendre et sur la conduite qu'elle doit tenir en cas d'accident majeur
9. Confirmation de l'obligation qui est faite à l'exploitant de prendre des mesures adéquates sur le site ...
10. Mention du plan d'urgence externe élaboré ...

²¹⁸ En 1994 a été élaboré un guide, intitulé « General guidelines for content of information to the public », qui présente « les grandes lignes directrices sur le contenu des informations techniques à donner au public selon les spécifications de l'annexe VII, afin que les autorités compétentes des Etats membres puissent avoir les mêmes critères pour leur présentation ». Ce guide avait été établi sous l'empire de la Directive Seveso I, où les informations à communiquer au public figuraient à l'annexe VII. Le contenu de cette annexe est, dans l'ensemble, semblable à celui de l'annexe V actuelle.

3. Le droit à être consulté

²¹⁹ La directive Seveso II contient une obligation de consulter la population dans certaines circonstances. L'idée est d'impliquer activement la population en lui donnant la possibilité de donner son avis dans les cas suivants, énumérés à l'art. 13 § 5 :

- établissement des projets de nouveaux établissements visés à l'article 9,
- modifications d'établissements existants au sens de l'article 10, lorsque les modifications envisagées sont soumises aux exigences prévues par la présente directive en matière d'aménagement du territoire,
- réalisation d'aménagements autour des établissements existants.

²²⁰ De plus, le public doit être consulté lors de l'élaboration des plans d'urgence externes selon l'art. 11 § 3. Pour les plans d'urgence internes, ce sont les représentants du personnel qui doivent être consultés lors de leur élaboration.

B. Le droit français

1. Le droit à accéder aux informations

²²¹ Le principe d'information fait partie des principes généraux du droit français de l'environnement.

²²² En ce qui concerne le droit d'accès aux informations, il se développe à travers plusieurs textes, de natures juridiques différentes, qui tracent et définissent les conditions d'accès à l'information environnementale.

²²³ Premièrement, l'article 7 de la Charte de l'environnement, contenue dans la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005, proclame, de manière générale, que

toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques <...>.

La Charte renvoie à la loi qui doit définir les conditions et les limites du droit d'accès aux informations.

224 Deuxièmement, l'art. L. 110-1 du code de l'environnement réaffirme de manière générale le principe

selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses.

225 Troisièmement, l'art. L. 124-1 du code de l'environnement octroie à toute personne un droit

d'accéder aux informations relatives à l'environnement, détenues, reçues ou établies par les autorités publiques.

226 La notion d'informations relatives à l'environnement est précisée à l'art. L. 124-2. Il s'agit de

toute information disponible <...> qui a pour objet : <...>

Les décisions, les activités et les facteurs <...> susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des <éléments de l'environnement> ;

L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;

<...> Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement.

227 L'art. L. 124-1 indique également que le droit d'accéder à ces informations s'exerce dans les conditions définies dans la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, que nous présenterons ci-après. Quant à la procédure applicable au droit d'accès à l'information relative à l'environnement, elle est définie plus en détail aux art. R. 124-1 ss du code de l'environnement, auxquels nous renvoyons.

228 Quatrièmement, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public¹⁴⁴ précise l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs. Selon l'art. 1, sont considérés comme documents administratifs, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support,

les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.

Les administrés ont un droit à la communication des documents administratifs dans des conditions qui se doivent d'être simples. Le principe du secret qui prévalait en la matière a laissé place à plus de transparence.

¹⁴⁴ Le gouvernement français a transposé la directive 2003/4/CE en l'intégrant dans la loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs, et en complétant cette loi dans le cadre du code de l'environnement (art. L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-1 à R. 124-5).

229 Il résulte des règles qui précèdent que le droit d'accès aux informations s'applique notamment aux documents communiqués dans le cadre des dossiers relatifs aux installations classées soumises à la directive Seveso II. Ainsi :

- L'arrêté d'ouverture d'enquête indique notamment le lieu où il pourra être pris connaissance du dossier (art. R. 512-14 § III ch. 2 et R. 512-15 al. 2 in fine) ; ainsi, l'enquête publique est présentée comme un moyen d'informer la population sur un projet et de connaître son opinion.
- L'arrêté d'autorisation et les arrêtés complémentaires sont, quant à eux, consultables à la mairie (art. R. 512-39).
- Partant, les études de dangers sont soumises à enquête publique lorsqu'elles sont jointes aux dossiers de demandes d'autorisation.
- Lorsqu'elles n'ont pas vocation à être soumises à enquête publique (études de dangers dont la réalisation est imposée par des arrêtés complémentaires ; études de dangers relatives aux installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, viennent à être soumises à autorisation à la suite d'une modification de la nomenclature des installations classées), elles constituent des « documents administratifs communicables ».

230 Par dérogation à ces règles, différentes dispositions visent à assurer le secret commercial ou industriel (confidentialité) et à limiter la probabilité d'occurrence des actes de malveillance. Tel est le cas des art. 6 de loi n° 78-753, de l'art. L. 521-7 du code de l'environnement et de l'art. R. 512-14 § V du code de l'environnement.

231 En particulier, l'article R. 512-14 § V du code de l'environnement offre au préfet, de sa propre initiative ou sur demande de l'exploitant, la possibilité de soustraire du dossier soumis à l'enquête publique les éléments

de nature à entraîner notamment la divulgation de secrets de fabrication ou à faciliter les actes susceptibles de porter atteinte à la santé, la sécurité et la salubrité publiques.

En d'autres termes, la version de l'étude de dangers que l'exploitant souhaite soumettre au public est adressée à l'inspection des installations classées, avec - en annexe et sous pli séparé - les éléments qu'il considère confidentiels ou susceptibles de favoriser les actes de malveillance.

232 En pratique, deux solutions sont susceptibles d'être appliquées¹⁴⁵ :

- Soit remise d'une étude de dangers expurgée de ses aspects confidentiels, lesdits aspects étant adressés à l'administration sous pli cacheté ;
- Soit rédaction de deux études de dangers : l'une sous une forme extrêmement détaillée (comportant les éléments relatifs aux secrets industriels et commerciaux), destinée à l'information complète de l'inspection des installations classées ; l'autre, sous une forme abrégée et non confidentielle, destinée à l'enquête publique. Cette solution sera utilisée chaque fois que la soustraction des éléments confidentiels et leur envoi dans un dossier séparé seront de nature à entraîner une difficulté de lecture et de compréhension pour l'inspection des installations classées.

¹⁴⁵ A ce sujet, cf. ATOFINA, La confidentialité des documents remis à l'administration, 3^{ème} éd., s.l. 2001.

2. Le droit à être informé sur les risques majeurs

233 L'art. 125-2 al. 1 du code de l'environnement énonce que

les citoyens ont un 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. Ce droit s'applique aux risques technologiques <...>.

234 Les conditions d'exercice de ce droit sont définies aux art. R. 125-9 ss du code de l'environnement. A cet égard, selon l'art. R. 125-10, les art. R. 125-9 ss sont notamment applicables dans les deux types de communes suivantes : celles

1° Où existe un plan particulier d'intervention <...>

<...>

II.- <...> désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier.

235 Selon l'art. R. 125-11, l'information expressément donnée au public sur les risques majeurs comprend :

la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets.

Cette information est consignée dans un dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet, ainsi que dans un document d'information communal sur les risques majeurs établi par le maire. Sont exclues de ces dossier et document les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou aux secrets en matière commerciale et industrielle.

236 A noter que, selon l'al. 4, 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 plan particulier d'intervention.

237 Outre le droit à l'information mentionné ci-devant (ch. 233 ss), deux autres instruments sont spécifiquement applicables aux installations seuil haut.

238 Premièrement, selon l'art. L. 125-2 al. 5, le préfet est tenu de créer un

comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations <seuil haut>.

Les détails relatifs à ces comités locaux d'information et de concertation (CLIC) sont définis aux art. D. 125-29 ss du code de l'environnement. En particulier, le comité a

pour mission de créer un cadre d'échange et d'informations entre les différents représentants.

La création des comités locaux d'information et de concertation apparaît comme une solution adaptée aux exigences croissantes de concertation qui sont apparues en matière de processus décisionnel de la politique publique du risque industriel majeur.

239 Secondement, les populations riveraines des sites classés seuil haut doivent recevoir tous les cinq ans une information spécifique financée par les exploitants, sous contrôle du préfet. Cette campagne, généralement appelée campagne PPI (plan particulier d'intervention), doit notamment porter sur la nature du risque, les moyens de prévention mis en place, ainsi que sur les consignes à adopter (cf. art. 9 décret n°2005-1158 du 13

septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes).

3. **Le droit à être consulté**

²⁴⁰ Outre le droit d'accès aux informations, l'article 7 de la Charte de l'environnement, contenue dans la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005, indique que

toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, <...> de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

²⁴¹ L'art. L. 110-1 du code de l'environnement reprend ce principe de participation en indiquant que

le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement <...>.

Le principe de participation est un principe essentiel du droit de l'environnement puisqu'il assure l'intégration de la société civile au processus décisionnel de la politique environnementale en général.

C. **Le droit allemand**

²⁴² En ce qui concerne le droit à accéder aux informations, le § 11 al. 3 12. BImSchV reprend la règle formulée à l'art. 13 § 4 de la directive Seveso II relative au rapport de sécurité. Quant au droit à être informé par les autorités compétentes quant aux risques technologiques, le § 11 12. BImSchV reprend les règles indiquées à l'art. 13 de la directive Seveso II, en précisant qu'il appartient au détenteur de l'installation de procéder à l'information du public. Il renvoie à l'annexe V de l'ordonnance, qui donne différentes indications quant aux informations qu'il convient de donner.

²⁴³ Pour le surplus, a été adoptée la loi sur l'information environnementale (Umweltinformationsgesetz ; UIG) du 22 décembre 2004¹⁴⁶. Son but est de créer un cadre juridique pour le libre accès aux informations environnementales et pour leur diffusion. Nous y renvoyons pour les détails. En 2006, un rapport conséquent a été rendu afin de préciser les liens entre la loi sur l'information environnementale et la 12. BImSchV¹⁴⁷.

D. **Le droit suisse**

1. **Le droit à accéder aux informations**

²⁴⁴ La communication, sur demande, de renseignements aux personnes intéressées est prévue à l'art. 47 al. 2 2^{ième} ph. LPE et à l'art. 9 OPAM. Selon l'art. 47 al. 2, les résultats des contrôles d'installations seront, sur demande,

communiqués, à moins que des intérêts prépondérants ne s'y opposent. Le secret de fabrication et d'affaires est dans tous les cas protégé.

²⁴⁵ Selon l'article 9 OPAM, l'autorité d'exécution doit, sur demande, communiquer

¹⁴⁶ BGBl. I p. 3704.

¹⁴⁷ Jürgen Anton et alii, Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung, Dessau 2006, disponible à l'adresse suivante : <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3080.pdf> (1e 20 février 2012).

le résumé de l'étude de risque au sens de l'annexe 4, ainsi que le rapport de contrôle. Les dispositions légales concernant l'obligation de garder le secret sont réservées.

246 Ces deux dispositions appellent les remarques suivantes :

247 Premièrement, si l'installation dangereuse est soumise à la procédure d'étude d'impact, la seule communication du résumé de l'étude de risque n'est pas suffisante. En effet, un rapport relatif à l'impact sur l'environnement doit être établi et présenter notamment les mesures prévues « pour les cas de catastrophes » (art. 10b al. 2, lit. b LPE)¹⁴⁸. Par conséquent, le rapport succinct, voire l'étude de risque, seront intégrés au rapport d'impact et pourront être consultés par chacun sur la base de l'article 10d al. 1 LPE, puisque cet article prévoit que le rapport relatif à l'impact sur l'environnement et les résultats de l'étude d'impact peuvent être consultés par chacun¹⁴⁹.

248 Deuxièmement, le tiers qui dispose de la qualité de partie dans le cadre de la procédure de contrôle ou d'une procédure d'autorisation de construire ou d'assainir une installation soumise à l'OPAM devrait disposer des droits suivants :

- Il doit être en mesure de prendre connaissance du rapport succinct et de l'étude de risque, et non seulement d'un résumé, afin de s'assurer qu'ils respectent les exigences légales.
- Il a un intérêt légitime à connaître la décision de l'autorité sur le fait que l'entreprise ne risque pas de causer de graves dommages à la population ou à l'environnement (art. 6 al. 3, lit. a OPAM)¹⁵⁰. Dès lors, l'obligation de renseigner doit également porter sur les conclusions de l'autorité qui, évaluant le rapport succinct, estime que les mesures de sécurité existantes sont suffisantes. La seule communication du rapport de contrôle au sens de l'article 7 al. 1 OPAM n'est pas suffisante.

249 Troisièmement, le tiers qui n'a pas la qualité de partie peut demander ce qui suit :

- Sur la base de l'art. 9 OPAM, le « résumé de l'étude de risque ». Il n'a donc pas droit ni à l'étude de risque en tant que telle, ni au rapport succinct. Ces deux documents, qui doivent être considérés comme des renseignements au sens de l'article 46 LPE¹⁵¹, ne peuvent pas être délivrés sur la base de l'article 47 al. 2, 2^e ph., car seuls les « résultats des contrôles » doivent être communiqués sur demande.
- Sur la base de l'article 47 al. 2, 2^e ph. LPE, les « résultats des contrôles d'installations », et, sur la base de l'art. 9 OPAM, le « rapport de contrôle »¹⁵². A ce sujet, ce qui a été dit ci-devant (n° 248) est applicable mutatis mutandis. L'autorité est tenue de délivrer les documents (rapport de contrôle et conclusions de l'autorité), sans exiger la preuve d'un intérêt particulier¹⁵³.

250 Les diverses limitations présentées ci-dessus sont aujourd'hui contestées, d'autant plus qu'elles ne sont pas conformes à la Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans) du 17 décembre 2004¹⁵⁴ et aux lois cantonales sur la

¹⁴⁸ Schrade, Vollzug, p. 464 ; Schrade, Umweltverträglichkeitsprüfung, p. 211 ss.

¹⁴⁹ Schrade, Vollzug, p. 464 ; Zimmermann, p. 403 ; Flückiger, p. 765.

¹⁵⁰ Zimmermann, p. 403 ; Schrade, p. 464.

¹⁵¹ En ce sens, Brunner, Art. 46, N. 15, et Art. 47, N. 23.

¹⁵² Brunner, Art. 47, N. 23.

¹⁵³ Brunner, Art. 47, N. 24 ; Flückiger, p. 759 ss ; Bellanger/Défago Gaudin, Commentaire LPE, art. 47 ch. 15.

¹⁵⁴ RS 152.3.

transparence, lorsqu'elles existent. En effet, l'art. 5 al. 1 LTrans définit par document officiel toute information

- a. qui a été enregistrée sur un quelconque support;
- b. qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée, et
- c. qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique.

251 L'art. 6 précise l'étendue du droit de consultation :

Toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités.

252 Ainsi, l'étude de risque et le rapport succinct devraient pouvoir être consultés, qu'ils soient établis par l'autorité ou par le détenteur, sous réserve d'intérêts prépondérants qui s'opposent à la communication des informations¹⁵⁵.

253 Par ailleurs, les limitations susmentionnées ne paraissent en outre pas conformes à l'article 4 § 1 de la Convention d'Aarhus¹⁵⁶, qui prévoit que les

autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris <...> des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations.

254 Par « informations sur l'environnement », l'art. 2 § 3 entend :

toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur :

- a) L'état d'éléments de l'environnement <...>;
- b) Des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a) ci-dessus et l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement;
- c) L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie <...> dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa b) ci-dessus.

255 La Convention d'Aarhus retient une conception large du droit d'accès à l'information, puisque, selon l'article 4 § 4,

une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations auraient des incidences défavorables sur <...>

¹⁵⁵ Bellanger/Défago Gaudin, Commentaire LPE, art. 47 ch. 18. A noter que certains auteurs considèrent que la restriction de l'art. 9 OPAM serait contraire à l'art. 47 al. 2 (Flückiger, p. 765 ; Seiler, Art. 10, N. 108; Schrade, Vollzug, p. 464). En outre, Schrade (Vollzug, p. 464) considère ces documents comme des contrôles (et non comme des informations), effectués directement par les détenteurs d'installations dangereuses (et non par les autorités).

¹⁵⁶ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention Aarhus ; signée par la Suisse, mais non encore ratifiée).

- Les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique; <...>
- Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées. <...>

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.

²⁵⁶ En résumé, le tiers devrait ainsi avoir droit aux documents de base¹⁵⁷, et, partant au rapport succinct et à l'étude de risque, sous réserve des cas où une divulgation ne devrait pas intervenir pour de justes motifs, interprétés conformément à la Convention d'Aarhus.

2. Le droit à être informé sur les risques majeurs

²⁵⁷ L'article 47 al. 2 LPE prévoit que,

après avoir consulté les personnes touchées, les autorités compétentes peuvent publier les résultats des contrôles d'installations et les¹⁵⁸ renseignements en vertu de l'art. 46, s'ils sont d'intérêt général. <...> Le secret de fabrication et d'affaires est dans tous les cas protégé.

²⁵⁸ L'autorité peut publier les « résultats des contrôles des installations ». Constituent de telles informations :

- Les données recueillies lors des contrôles des installations, en particulier lors des inspections d'entreprises au sens de l'article 15 OPAM¹⁵⁹ ;
- Les différentes valeurs qui ont été mesurées lors de contrôles et leur appréciation. En matière de protection contre les accidents majeurs, ces valeurs concernent notamment l'ampleur des dommages et la probabilité d'occurrence d'un accident majeur. Elles figurent dans les différents rapports établis par l'autorité en matière de protection contre les accidents majeurs, qu'il s'agisse du rapport qui examine et apprécie le rapport succinct (art. 6 al. 1 et 3) ou du rapport de contrôle au sens de l'article 7 al. 1 OPAM¹⁶⁰ ;
- Le cadastre des risques, prévu à l'article 16 OPAM. De son côté, l'OFEV établit au niveau fédéral un cadastre des risques ; il rend public la carte des entreprises qui en découle (cf. art. 17 OPAM)¹⁶¹.

²⁵⁹ Cette disposition autorise l'autorité à publier les « renseignements » fournis par le détenteur de l'installation sur la base de l'article 46 LPE, tels que :

- les rapports succincts (art. 5 OPAM),
- les études de risques (art. 6 al. 4 OPAM),
- les indications sur le transport de marchandises dangereuses (art. 10 OPAM) et

¹⁵⁷ Flückiger, p. 765.

¹⁵⁸ Cf. la version allemande : « und die Auskünfte nach Artikel 46 ».

¹⁵⁹ Brunner, Art. 47, N. 21a.

¹⁶⁰ Brunner, Art. 47, N. 21b ; Schrade, Vollzug, p. 464.

¹⁶¹ Seiler, Art. 10, N. 109.

- les rapports qui doivent être établis suite à un accident majeur (art. 11 al. 3 OPAM)¹⁶².

²⁶⁰ A noter que les autorités disposent cet égard d'un pouvoir d'appréciation, lequel est limité par les deux conditions fixées à l'article 47 al. 2 LPE :

- les informations doivent être d'intérêt général et
- le secret de fabrication et d'affaires doit être protégé¹⁶³.

Il n'en demeure pas moins qu'en raison de l'importance des installations dangereuses sur l'état de l'environnement, le public a un intérêt évident à être informé de la manière la plus complète possible (cf. art. 6 LPE).

3. Le droit à être consulté

²⁶¹ En droit suisse, la consultation de la population intervient dans le cadre des procédures en matière d'aménagement du territoire, soit dans le cadre d'une opposition à une modification d'un plan d'affectation, soit dans le cadre d'une opposition à une demande de permis de construire une installation dangereuse. A noter que ce droit d'intervention est à distinguer de la situation où le voisin dépose une requête tendant à une application correcte du droit de l'environnement¹⁶⁴.

²⁶² La Convention d'Aarhus consacre également un droit de participation, afin d'améliorer la qualité de l'environnement et les pratiques des Etats et organisations régionales en la matière. Ainsi, le public doit pouvoir participer le plus tôt possible aux décisions pouvant avoir des répercussions sur l'environnement (art. 6 à 8).

²⁶³ L'objectif de la Convention d'Aarhus est de s'assurer que le public concerné soit informé, en temps voulu, c'est-à-dire au début du processus décisionnel, de manière efficace. Si l'accès à l'information concerne l'ensemble des citoyens, la participation au processus décisionnel ne concerne que le public directement concerné par le projet. Il peut s'agir de toute personne physique ou morale, touchée ou susceptible d'être touchée par une décision concernant l'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel.

²⁶⁴ A noter que la Convention consacre enfin un droit d'accès à la justice (art. 9). Tant les personnes auxquelles l'accès à l'information a été refusé, que les personnes désirant contester des actes d'autorités publiques, ayant des incidences sur l'environnement, doivent pouvoir bénéficier de voies de recours efficaces. Ainsi, selon l'art. 9 § 1 al. 1 :

Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

E. Synthèse

²⁶⁵ Le droit à l'information (qui comprend le droit d'accès aux informations, le droit à être informé par les autorités sur les risques majeurs et le droit à être consulté) est également consacré dans le principe 10 de la déclaration de Rio qui dispose qu'

¹⁶² Brunner, Art. 46, N. 12a; Seiler, Art. 10, N. 108. Cf. ég. art. 9 OPAM en relation avec l'annexe 4.

¹⁶³ Brunner, Art. 47, N. 17. Bellanger/Défago Gaudin, Commentaire LPE, art. 47 ch. 12 ss.

¹⁶⁴ A ce sujet, cf. Brahier, Installations dangereuses et aménagement du territoire, ch. 1235 ss.

au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux activités et substances dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision.

A ce sujet, l'on parle également du principe de participation.

²⁶⁶ Sans information sérieuse, complète et compréhensible sur les risques et l'environnement, le public ne peut participer de manière constructive au processus décisionnel et s'assurer que les décisions prises et les projets mis en œuvre respectent les intérêts environnementaux et sanitaires. De par leurs impacts sur l'environnement, les installations industrielles sont visées directement par la thématique d'accès du public à l'information environnementale.

²⁶⁷ Il appert que le droit suisse n'est pas comparable aux exigences de la directive Seveso II, car nos exigences sont moindres, à l'exception du droit à être consulté (n° 261 ss). En effet :

- D'une part, le droit à accéder aux informations est fortement limité (n° 244 sv.), même si diverses solutions existent pour favoriser ce droit dans certaines situations, comme nous l'avons relevé (n° 247 ss). Il n'en demeure pas moins qu'une mise à disposition du public de tous les documents pertinents, comme l'exige le droit européen (n° 205 ss), n'est aujourd'hui pas possible sur la base du droit existant.
- D'autre part, le droit suisse octroie un large pouvoir d'appréciation aux autorités en ce qui concerne le droit à être informé sur les risques majeurs (n° 257 ss) ; or, le droit européen est plus incisif en la matière, puisque les Etats membres doivent veiller à ce que le public soit informé d'une manière appropriée (n° 213 ss). En effet, la collectivité a un intérêt évident à connaître les divers documents établis dans le but d'assurer une protection contre les accidents majeurs¹⁶⁵.

²⁶⁸ Nous sommes ainsi d'avis que la législation suisse devrait améliorer le droit à l'information, compris dans un sens général, afin de garantir un minimum de droits à la population. Certains points devraient être clarifiés (n° 247 ss) et les textes des art. 46, 47 al. 2 et 9 OPAM modifiés dans le sens des considérants ci-dessus.

²⁶⁹ En lien avec l'adoption de la directive Seveso III, les pistes suivantes de modification de notre réglementation actuelle devraient également être envisagées¹⁶⁶ :

- Toutes les informations, qu'il s'agisse du rapport de sécurité, du document établissant la politique de prévention des accidents majeurs, les plans d'urgence, les plans et autres documents informant sur les effets d'un accident majeur, doivent être régulièrement mises à jour et rendues accessibles sur internet aussi vite que possible.
- Un rapport non technique devrait être établi en sus, mais ne devrait pas remplacer la publication de l'entier du rapport de sécurité.
- L'exploitant devrait régulièrement, et immédiatement après des mises à jour ou des modifications de son exploitation, informer le public sur le droit et les moyens d'accès aux informations, par l'intermédiaire d'une « home page » et des journaux locaux.

¹⁶⁵ Brunner, Art. 47, N. 19.

¹⁶⁶ Cf. Directorate-General for internal Policies, Workshop on the Seveso III Directive, Brussels 2011, p. 30.

- Toute exclusion d'une information qui doit être rendue publique doit être effectuée de manière restrictive. Une liste limitée d'informations qui peuvent être considérées comme confidentielles, basées sur des critères objectifs, doit être élaborée avec la participation de tous les intervenants. Un équilibre délicat entre intérêts publics à la divulgation et intérêts à la non divulgation doit guider de telles décisions.
- Toutes les informations qui tombent dans le champ d'application de l'art. 19 de la directive Seveso II devraient être mises à la disposition du public par le biais des bases de données en ligne, y compris les mesures de prévention et de sécurité ainsi que les données liées au risque et les scénarios d'accident majeur.

V. LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS

A. Le droit européen

1. L'étendue des effets d'un accident majeur

²⁷⁰ La question qui se pose est celle de savoir si la directive Seveso II protège les travailleurs situés à l'intérieur de l'aire de l'exploitation. Comme la directive n'y répond pas expressément, il convient de vérifier si elle considère qu'un accident majeur ne se peut survenir que si les effets se produisent au-delà de l'aire de l'exploitation, auquel cas les travailleurs ne seraient pas protégés.

²⁷¹ L'art. 3 définit la notion d'accident majeur comme suit :

un événement <...> 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.

Il suit de cette définition qu'il n'est pas nécessaire que l'événement s'étende au-delà des limites de terrain de l'entreprise pour être considéré comme accident majeur.

²⁷² Une interprétation systématique de la directive Seveso II permet d'aboutir au même résultat.

²⁷³ Premièrement, selon l'art. 15,

les Etats membres informent la Commission, dès que possible, des accidents majeurs survenus sur leur territoire et qui répondent aux critères de l'annexe VI.

Un accident majeur répondant aux critères de l'annexe VI doit ainsi être notifié à la commission. Parmi les critères retenus, figure celui des atteintes aux personnes ou aux biens. Une notification doit ainsi être faite si l'accident impliquant directement une substance dangereuse est

à l'origine de l'un des événements suivants :

- un mort,
- six personnes blessées à l'intérieur de l'établissement et hospitalisées pendant au moins 24 heures,
- une personne située à l'extérieur de l'établissement et hospitalisées pendant au moins 24 heures, <...>.

Un accident ne doit donc pas avoir des effets hors site pour que la directive trouve application. Des effets sur site, tels que décrits ci-devant, suffisent.

²⁷⁴ Secondement, dans une décision du 2 décembre 2008 établissant un formulaire relatif aux accidents majeurs conformément à la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, prise sur la base de l'art. 15 § 2, la Commission indique qu'il faut faire une

Description détaillée des conséquences de l'accident comprenant autant d'informations quantitatives que possible (nombre de personnes blessées, pourcentage de la flore locale détruite, nombre de km de rivière pollués, etc.)

A cette occasion, elle rappelle qu'il importe

de distinguer clairement les effets sur site des effets hors site.

Partant, les effets sur site comme ceux hors site sont à analyser et doivent être retenus dans le cadre de l'information faite à la Commission sur le résultat de l'analyse de l'accident et sur les recommandations concernant des mesures préventives pour l'avenir.

275 En effet, ce sont les travailleurs de l'établissement qui sont exposés au danger en premier lieu¹⁶⁷. Un danger menace l'homme, qu'il soit à l'intérieur de l'établissement (personnel propre, cocontractants, visiteurs) ou à l'extérieur de l'établissement (voisins). Selon l'Institute for the protection and security of the citizen, figurent parmi les éléments principaux nécessaires pour formuler la description du danger grave « les conséquences potentielles pouvant être mortelles pour l'homme (sur site ou en dehors du site) »¹⁶⁸ ; un accident majeur peut ainsi inclure non seulement les événements qui ont des effets en dehors des limites de l'établissement (hors site), mais également les événements impliquant des substances dangereuses qui sont souvent classées comme « accidents du travail » (sur site)¹⁶⁹.

2. L'évaluation des risques

276 Même si la notion d'accident majeur inclut les accidents sur site, il n'en demeure pas moins que les approches adoptées par les Etats pour évaluer les risques d'accidents majeurs peuvent différer selon que les analyses des effets sur site et hors site sont conduites distinctement¹⁷⁰.

277 A ce sujet, l'art. 2 § 2 de la directive Seveso II réserve l'application des dispositions communautaires sur le travail :

Les dispositions de la présente directive s'appliquent sans préjudice des dispositions communautaires concernant l'environnement du travail, en particulier de la directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

278 Si un Etat évalue les analyses des effets sur site et hors site distinctement, il convient alors de déterminer l'étendue du secteur hors site. Ce dernier touche non seulement les secteurs situés effectivement au-delà de la limite de propriété de l'installation, mais également les secteurs à l'intérieur du périmètre de l'installation dans lesquels le public a accès sans restriction, soit durant les heures de bureau, soit en dehors de celles-ci¹⁷¹.

B. Le droit français

1. La réglementation environnementale

279 La réglementation environnementale prend en compte de la manière suivante la protection de la vie et de la santé des travailleurs des installations soumises à autorisation :

- La demande d'autorisation doit comporter une notice relative à la conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et la sécurité du personnel (art. R. 512-6 § I ch. 6 du code de

¹⁶⁷ Brigitte Gielens, Présentation lors de la formation environnement dans le cadre du projet RISE - Institut de formation de la FGTB wallonne, s.l. 1998, p. 7.

¹⁶⁸ Institute for the protection and security of the citizen, Lignes directrices, p. 14.

¹⁶⁹ Institute for the protection and security of the citizen, Lignes directrices, p. 15.

¹⁷⁰ Institute for the protection and security of the citizen, Lignes directrices, p. 15.

¹⁷¹ Sur la question, cf. par exemple, United States Environmental Protection Agency.

l'environnement). L'absence de notice peut constituer une clause de nullité de l'arrêté d'autorisation préfectoral.

- L'art. R. 512-21 du code de l'environnement prévoit que dès l'ouverture de l'enquête, le préfet communique pour avis, s'il y a lieu, un exemplaire de la demande d'autorisation aux services de l'inspection du travail, qui dispose d'un délai de 45 jours pour se prononcer. Le choix de saisir ou non l'inspection du travail relève cependant de manière discrétionnaire de l'appréciation du préfet.

280 L'inspection d'un établissement « à risques technologiques » pourra, le cas échéant, être effectuée concomitamment sur les thématiques « Sécurité au travail » et « Prévention des accidents majeurs », respectivement par l'inspecteur du travail et par l'inspection des installations classées, dans le respect des attributions et prérogatives spécifiques de chacun. L'opportunité de visites conjointes sera appréciée, au cas par cas, par les services concernés en considérant en premier lieu l'impératif d'un service public de qualité¹⁷².

281 Pour le surplus, la réglementation environnementale ne tient pas compte des travailleurs. En effet, si l'on se réfère à la définition utilisée pour les installations classées, figurant, à l'art. L. 511-1 du code de l'environnement, l'on note qu'il s'agit des installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients pour la commodité du voisinage, pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, pour l'agriculture, pour la protection de la nature et de l'environnement, pour la conservation des sites et des monuments. La définition utilisée se limite ainsi aux intérêts visés à l'art. L. 511-1 du code de l'environnement, « à l'exclusion des dommages internes à l'établissement, qui peuvent également être importants (et relèvent du code du travail pour ce qui est des conséquences sur les personnes à l'intérieur de l'établissement) »¹⁷³.

2. La réglementation sur les travailleurs

282 Pour le reste, c'est le code du travail qui assure la protection des travailleurs dans les installations. Les obligations incombant à l'employeur sont fondées sur la classification des dangers des produits chimiques. Le contrôle de l'application de la réglementation relative à la protection des salariés dans les installations, qu'elles soient soumises ou non à autorisation, relève des inspecteurs du travail.

283 Les travailleurs bénéficient en outre de certains droits d'information spécifiques dans les installations soumises à autorisation. Ainsi :

¹⁷² Instruction DRT du 14/04/06 relative à la collaboration renforcée entre les inspections chargées du contrôle des établissements classés « Seveso seuil haut » (BO du ministère de l'emploi n° 5/2006 du 30 mai 2006), p. 2.

¹⁷³ Rubrique « Accident majeur » de la Circulaire n° DPPR/SEI2/MM-05-0316 du 07/10/05 relative aux Installations classées - Diffusion de l'arrêté ministériel relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation (BOMEDD n° 23/2005 du 15 décembre 2005). Ce texte a été abrogé par la Circulaire du 10/05/10 récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à l'appréciation de la démarche de réduction du risque à la source et aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) dans les installations classées en application de la loi du 30 juillet 2003 (BO du MEEDDM n° 2010/12 du 10 juillet 2010), p. 11. Celle-ci confirme cependant cette interprétation. En effet, elle relève que « les sous-traitants intervenant dans l'établissement (ou installation) et pour le compte de l'exploitant réalisant l'étude de dangers ne sont pas à considérer comme des tiers au sens du code de l'environnement. Ils ne correspondent à aucun des intérêts visés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. » A fortiori, les employés de l'exploitation réalisant l'étude de dangers ne sont pas des tiers au sens du code de l'environnement et ne sont donc pas protégés par les art. L. 511-1 ss.

- L'article L. 236-2 du code du travail prévoit que le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), obligatoire dans tous les établissements occupant au moins 50 salariés, est consulté par le chef d'établissement sur les documents établis à l'intention des autorités publiques chargées de la protection de l'environnement ; il est informé des prescriptions imposées par ces mêmes autorités.
- L'article R. 236-10-1 précise que sont transmis au CHSCT la demande d'autorisation et pièces jointes (notamment étude de dangers) ainsi que les déclarations d'incidents et d'accidents.
- L'art. R. 512-24 reprend cette obligation en précisant que le CHSCT, dès l'ouverture de l'enquête, donne son avis sur la demande d'autorisation.
- Enfin, l'arrêté du 10 mai 2000 prévoit que l'exploitant d'une installation soumise à cet arrêté doit assurer l'information du personnel de l'établissement sur la politique de prévention des accidents majeurs.

3. La non prise en compte des travailleurs dans l'étude de dangers

284 L'élaboration des études de dangers des installations classées soumises à autorisation en application de l'article L. 512-1 du code de l'environnement est soumise à l'arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation¹⁷⁴. Les principaux enjeux analysés dans le cadre réglementaire de l'étude de dangers sont les populations riveraines pouvant être touchées par la dispersion du nuage toxique. Ceci est confirmé par les dispositions suivantes.

285 Premièrement, selon l'art. 6,

les études de dangers fournissent des éléments de cinétique d'évolution des phénomènes dangereux et de propagation de leurs effets, tenant compte de la cinétique de mise en œuvre des mesures de sécurité, afin de permettre la planification et le choix des éventuelles mesures à prendre à l'extérieur du site.

Ces éléments permettent notamment la définition par l'Etat des mesures les plus adaptées passives (actions sur l'urbanisme) ou actives (plans d'urgence externes) pour la protection des populations et de l'environnement.

286 Deuxièmement, l'art. 8 mentionne à nouveau la protection des

personnes exposées à l'extérieur des installations objet du plan d'urgence avant qu'elles ne soient atteintes par les effets du phénomène dangereux.

287 Troisièmement, lors de l'évaluation de la gravité des conséquences potentielles des accidents, l'art. 10 indique que

l'échelle d'appréciation de la gravité des conséquences humaines d'un accident, à l'extérieur des installations, figure en annexe 3 du présent arrêté.

288 Quatrièmement, l'annexe 3 présente l'échelle d'appréciation de la gravité des conséquences humaines d'un accident à l'extérieur des installations.

289 L'impact sur les travailleurs sur site sera bien entendu considéré par l'exploitant, mais pas au titre de l'étude de dangers qui ne concerne que les populations extérieures au site industriel. Les effets sont ceux sur la population hors site, et non pas sur les travailleurs.

¹⁷⁴ JO n° 234 du 7 octobre 2005.

A noter que l'analyse de risques peut être réalisée conjointement dans un objectif de sécurité des installations vis-à-vis du risque d'accident majeur et du risque pour les travailleurs, les résultats étant ensuite repris respectivement dans l'étude de dangers et dans les documents requis par le code du travail¹⁷⁵.

C. Le droit allemand

²⁹⁰ L'ordonnance ne contient pas de dispositions spécifiques relatives à la protection des travailleurs. Néanmoins, la directive allemande assure ainsi également une protection aux travailleurs. Ceci est confirmé comme suit :

²⁹¹ Selon le § 2 du 12. BImSchV, il y a danger sérieux notamment si :

- a) das Leben von Menschen bedroht wird oder schwerwiegende Gesundheitsbeeinträchtigungen von Menschen zu befürchten sind,
- b) die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen beeinträchtigt werden kann.

Partant, un danger peut concerner les personnes situées à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise, donc aussi bien la population que les employés de l'installation dangereuse¹⁷⁶.

²⁹² Selon l'annexe VI du 12. BImSchV, une annonce doit être faite en cas de

- a) ein Todesfall

ce qui correspond au régime du droit européen (ch. 273), de sorte que les travailleurs sont inclus dans le champ d'application de l'ordonnance.

²⁹³ Enfin, les mesures prises le sont également dans le but de protéger les travailleurs (cf. § 4 al. 1 let. a du 12. BImSchV), sans compter l'importance des employés dans la réduction des risques (cf. § 6 al. 1 ch. 4 du 12. BImSchV).

²⁹⁴ Il s'ensuit que les mesures prises pour protéger les travailleurs et les effets sur ces derniers en cas d'accidents majeurs doivent figurer dans les documents et analyses établis par l'exploitant¹⁷⁷.

²⁹⁵ En parallèle, de nombreuses règles du droit du travail participent également à l'objectif de sécurité poursuivi par le 12. BImSchV. Nous pouvons citer les textes suivants : Chemikaliengesetz, Gerätsicherheitsgesetz, Arbeitsschutzgesetz, Sprengstoffgesetz.

D. Le droit suisse

1. La réglementation environnementale

²⁹⁶ L'art. 10 LPE vise à assurer la protection de la population et de l'environnement contre de graves dommages.

L'article 2 al. 4 OPAM définit l'accident majeur comme suit :

Tout événement qui survient dans une entreprise ou sur une voie de communication et qui a des conséquences graves :

¹⁷⁵ Circulaire du 10/05/10 récapitulant les règles méthodologiques applicables aux études de dangers, à l'appréciation de la démarche de réduction du risque à la source et aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) dans les installations classées en application de la loi du 30 juillet 2003 (BO du MEEDDM n° 2010/12 du 10 juillet 2010), p. 138.

¹⁷⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), p. 5.

¹⁷⁷ Cf. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), p. 5. Cf. ég. p. 21.

- a. Hors de l'aire de l'entreprise;
- b. Sur la voie de communication elle-même ou en dehors de celle-ci.

297 Ces formulations laissent entendre que la protection des travailleurs sur site n'est pas régie par la réglementation environnementale.

298 Pour les autorités administratives en charge de l'application de l'OPAM, l'art. 10 al. 1 LPE et l'OPAM visent uniquement à assurer la « protection de la population », et non pas celle des personnes travaillant dans l'enceinte de l'installation. Dès lors, il ne conviendrait pas de tenir compte des travailleurs dans les calculs sur l'ampleur des dommages en cas d'accident majeur. Les travailleurs seraient protégées par les seules dispositions spéciales les concernant (Loi sur le travail¹⁷⁸ et ordonnances y relatives notamment ; cf. ci-après).

299 Ceci semble être confirmé par l'art. 5 al. 1 OPAM qui indique le rapport succinct doit faire une

- f. une estimation de l'ampleur des dommages que pourrait subir la population ou l'environnement à la suite d'accidents majeurs.

L'annexe 4.1 ch. 333 OPAM va dans le même sens, puisqu'elle indique qu'il faut faire une

description de l'ampleur des dommages possibles pour la population et l'environnement.

300 En revanche, selon l'avis de la doctrine, l'art. 10 LPE et l'OPAM s'appliqueraient également à la protection des travailleurs. Tous les dommages qui peuvent survenir au sein ou en dehors de l'installation devraient être pris en compte pour déterminer l'existence d'un risque d'accident majeur, nonobstant le texte des lettres a et b de l'article 2 al. 4 OPAM¹⁷⁹. Ainsi, le détenteur devrait tenir compte non seulement des dommages que pourraient subir les personnes se trouvant en dehors de l'aire de l'entreprise, mais également des dommages que pourraient subir les travailleurs occupés sur le site même de l'installation.

2. La réglementation en matière de droit du travail

a) *La loi sur le travail et les ordonnances ad hoc*

301 En matière de protection des travailleurs, nous pouvons mentionner les dispositions suivantes en relation avec les risques générés par des installations dangereuses.

302 Premièrement, conformément à l'art. 7 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce¹⁸⁰,

¹ celui qui se propose de construire ou de transformer une entreprise industrielle doit soumettre ses plans à l'approbation de l'autorité cantonale. Celle-ci demande le rapport de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. Les propositions désignées expressément comme étant des ordres sont reprises comme conditions de l'approbation des plans par les autorités cantonales.

¹⁷⁸ RS 822.11.

¹⁷⁹ Errass, p. 136 et 138; Seiler, Art. 10, N. 29; Leimbacher/Saladin, p. 62; Jaisli, p. 93 ss; Brahier, ch. 114; cf. Ég. ATF 127 II 18 c. 5f (= JdT 2002 I 720), qui applique l'OPAM aux « personnes qui se trouvent à l'intérieur des bâtiments » faisant partie de l'installation dangereuse.

¹⁸⁰ Loi sur le travail, LTr ; RS 822.11.

² L'autorité cantonale donne son approbation lorsque les plans sont conformes aux prescriptions; au besoin, elle la subordonne à la condition que l'employeur prenne des mesures de protection spéciales.

³ L'employeur doit demander l'autorisation d'exploiter à l'autorité cantonale avant de commencer l'exploitation. Cette autorité donne l'autorisation d'exploiter si la construction et l'aménagement de l'entreprise sont conformes aux plans approuvés.

³⁰³ Selon cet article, la protection des travailleurs est ainsi renforcée lorsqu'ils travaillent dans certaines entreprises qui présentent plus de risques d'accidents que les autres entreprises. Un contrôle préventif est tout à fait indiqué pour ce faire. C'est pourquoi, l'approbation des plans permet de vérifier que le projet de l'entreprise ne présente pas d'insuffisances en matière de protection de la santé et de la sécurité. La sécurité au travail et la protection de la santé doivent être garanties en premier lieu par des mesures d'ordre technique appliquées aux locaux, machines et autres installations. Cela exige que le concept de protection de la santé et de la sécurité au travail soit intégré dès la conception de l'entreprise et lors de chaque transformation¹⁸¹.

³⁰⁴ C'est l'art. 1 de l'Ordonnance 4 relative à la loi sur le travail (OLT4)¹⁸² qui fixe le champ d'application des installations assujetties à la procédure des plans de l'art. 7 LTr. Depuis 2008¹⁸³, la procédure d'approbation des plans s'applique non seulement aux entreprises industrielles, mais également aux

- l. entreprises qui entreposent ou transvasent des substances chimiques, des combustibles liquides ou gazeux ou d'autres liquides ou gaz facilement inflammables, si les installations projetées permettent de dépasser les seuils quantitatifs fixés par l'annexe 1.1 de l'ordonnance du 27 février 1991 sur les accidents majeurs ;
- o. entreprises utilisant des équipements de travail au sens de l'art. 49 al. 2 ch. 1, 2 ou 6 de l'Ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents <, soit notamment les entreprises qui fabriquent ou travaillent des substances explosives et les entreprises utilisant des solvants en grandes quantités>.

³⁰⁵ Deuxièmement, l'art. 36 OLT 3¹⁸⁴ traite de manière générale des premiers secours. Il indique également que ceux-ci doivent être fixés en tenant compte

des dangers résultant de l'exploitation, de l'importance et de l'emplacement de l'entreprise.

³⁰⁶ Troisièmement, les art. 19 à 25 OLT 4¹⁸⁵ contiennent de nombreuses prescriptions applicables aux entreprises présentant des dangers particuliers, à savoir celles présentant un danger particulier d'incendie ou un danger d'explosion. Ces prescriptions concernent notamment le mode de construction, le nombre maximum de travailleurs et d'autres mesures restrictives. Nous y renvoyons pour les détails.

³⁰⁷ Quatrièmement, l'Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles¹⁸⁶ prévoit de nombreuses règles destinées à protéger les travailleurs.

¹⁸¹ Scheidegger/Pitteloud, Commentaire Loi sur le travail, Berne 2005, art. 7 ch. 3.

¹⁸² Ordonnance 4 relative à la loi sur le travail (OLT4) (Entreprises industrielles, approbation des plans et autorisation d'exploiter) du 18 août 1993 (RS 822.114).

¹⁸³ Depuis les modifications introduites en 2008 (RO 2008 5183).

¹⁸⁴ Ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (Hygiène, OLT 3) (RS 822.113).

¹⁸⁵ Cf. RO 2000 p. 1636.

¹⁸⁶ Ordonnance sur la prévention des accidents (OPA ; RS 832.30).

Celles-ci ne sont pas expressément destinées à assurer une protection contre les accidents majeurs qui pourraient toucher un grand nombre de travailleurs. Néanmoins, plusieurs se révèlent intéressantes et peuvent en particulier s'appliquer à des installations soumises à l'OPAM.

308 Nous pouvons citer les art. 36 et 46 OPA relatifs aux installations comportant un danger d'explosion ou d'incendie, où

les mesures nécessaires doivent être prises pour protéger les travailleurs contre ces dangers.

309 De plus, selon l'art. 8 al. 2 OPA,

lorsque des travaux comportant des dangers particuliers sont exécutés, l'effectif des travailleurs occupés à ces travaux ainsi que le nombre ou la quantité des installations, équipements de travail et matières qui présentent des dangers doivent être limités au nécessaire.

310 Enfin, selon l'art. 11e OPA, les spécialistes de la sécurité au travail doivent, en collaboration avec l'employeur et après avoir consulté les travailleurs ou leurs représentants au sein de l'entreprise et les supérieurs compétents, procéder

à une évaluation des risques pour la sécurité et la santé des travailleurs.

b) La question de la ratification de la Convention n° 174 de l'OIT

311 En 1996, s'est posée la question de la ratification par la Suisse de la Convention sur la prévention des accidents industriels majeurs (Convention n° 174), adoptée le 22 juin 1993 par la Conférence générale de l'Organisation Internationale du Travail et entrée en vigueur le 3 janvier 1997¹⁸⁷.

312 Selon l'art. 1 § 1, cette convention a pour objet

la prévention des accidents majeurs mettant en jeu des produits chimiques dangereux et la limitation des conséquences de ces accidents.

Selon l'art. 1 § 2, elle s'applique aux installations à risques d'accident majeur. La notion d'accident majeur est définie à l'art. 3 :

événement soudain, <...> entraînant un danger grave, immédiat ou différé, pour les travailleurs, la population ou l'environnement.

Conformément à l'art. 4, l'objectif est de formuler et mettre en œuvre, au niveau national, une

politique nationale cohérente relative à la protection des travailleurs, de la population et de l'environnement contre les risques d'accident majeur.

313 Elle s'applique donc aussi bien aux travailleurs qu'à la population. Elle contient des obligations à charge des employeurs, des autorités compétentes et des travailleurs.

314 Le 22 juin 1993, la Conférence générale a également adopté la Recommandation sur la prévention des accidents industriels majeurs (recommandation n° 181), destinée à compléter la Convention sur la prévention des accidents industriels majeurs.

¹⁸⁷ Disponible à l'adresse suivante : <http://ilo.org/ilolex/cgi-lex/convdf.pl?C174>. A ce jour, 16 pays l'ont ratifiée (état au 28 octobre 2011), dont l'Albanie, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Suède.

³¹⁵ La Suisse n'a pas ratifié la convention. Dans son rapport du 15 mai 1996¹⁸⁸, adressé à l'intention de l'Assemblée fédérale, sur la question de la ratification par la Suisse de la convention, le Conseil fédéral était en effet arrivé à la conclusion que le droit suisse ne répondait pas pleinement aux exigences de la convention, de sorte qu'il avait renoncé à soumettre la ratification de cette dernière à l'approbation de l'Assemblée fédérale. A son avis, si l'OPAM satisfaisait dans l'ensemble aux exigences de la convention, il n'en allait pas de même pour la législation relative à la protection des travailleurs¹⁸⁹. Dans la convention, l'expression « accident majeur » concerne également les dangers pour les travailleurs. Or, « ni l'OPAM ni la législation suisse sur la protection des travailleurs ne réglementent expressément la protection des travailleurs contre les accidents majeurs. Il faut noter ici une lacune posant problème pour la ratification de la convention »¹⁹⁰.

³¹⁶ L'interprétation du droit suisse faite ici par le Conseil fédéral rejoint celle des autorités administratives en charge d'appliquer l'OPAM (n° 297).

³¹⁷ Le rapport du Conseil fédéral a été examiné par le Conseil des Etats dans sa séance du 24 septembre 1996¹⁹¹ et par le Conseil national, le 10 décembre 1996¹⁹². Considérant qu'il est possible à la Suisse de modifier sa législation d'une manière qui lui permette de ratifier la convention No 174, le Conseil national a adopté un postulat qu'il a transmis au Conseil fédéral¹⁹³, le chargeant de modifier certains aspects de l'OPAM, de l'OPA et des ordonnances relatives à la loi sur le travail.

³¹⁸ Premièrement, il s'agissait de modifier l'OPA afin d'y inclure une réglementation expresse de la protection des travailleurs et travailleuses contre les accidents majeurs et d'y désigner une autorité compétente et un organe d'alerte en cas d'accidents majeurs. On l'a vu ci-devant (n° 307 ss), certaines dispositions sont applicables aux installations dangereuses ; néanmoins, le droit du travail ne contient pas de réglementation spécifique relative aux accidents majeurs.

³¹⁹ Deuxièmement, il fallait définir le terme de quasi-accident dans l'OPAM et dans l'OPA et compléter l'OPAM et l'OPA en y ajoutant l'obligation pour le détenteur de l'entreprise, en cas d'accidents majeurs, de transmettre dans un délai de trois mois, un rapport contenant une analyse des causes de cet accident, les conséquences immédiates sur le site, les mesures prises pour en atténuer les effets et les recommandations sur les mesures à prendre pour éviter qu'un tel accident ne se reproduise. Le terme quasi-accident est défini comme suit à l'art. 3 let. f :

tout événement soudain mettant en jeu un ou plusieurs produits dangereux qui, en l'absence d'effets, d'actions ou de systèmes d'atténuation, aurait pu aboutir à un accident majeur.

L'OPA n'a pas été modifiée dans le sens susmentionné.

Quant à l'OPAM, elle ne définit pas le terme quasi-accident. Ce n'est qu'en cas d'accident majeur que le détenteur doit remettre un rapport à l'autorité compétente dans les trois mois (cf. art. 11 OPAM), rapport comprenant

a. une description du déroulement de l'accident majeur, des atteintes causées par lui et de la manière dont il a été maîtrisé;

¹⁸⁸ FF 1996 III 1137. Ce rapport a été établi conformément à l'art. 19 al. 5 et 6 de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail du 28 juin 1919 (RS 0.820.1).

¹⁸⁹ FF 1996 III 1138 et 1141 ss.

¹⁹⁰ FF 1996 III 1142.

¹⁹¹ BOCE du 24 septembre 1996, 8h00, réf. 96.037.

¹⁹² BOCN du 10 décembre 1996, 8h00, réf. 96.037.

¹⁹³ BOCN du 10 décembre 1996, 8h00, réf. 96.3537.

- b. des informations sur l'efficacité des mesures de sécurité qui ont été prises;
- c. une évaluation de l'accident majeur.

320 Troisièmement, il était envisagé de compléter les ordonnances relatives à la loi sur le travail (RS 822.111, 822.112, 822.113, 822.114) en exigeant un rapport succinct des mesures de sécurité et de prévention des risques pour les travailleurs et travailleuses des entreprises dangereuses, ainsi qu'une révision et mise à jour dudit rapport. A notre connaissance, cette révision n'a pas été effectuée.

321 Quatrièmement, l'art. 5 de l'OPAM devait être complétée, en y ajoutant la révision et la mise à jour d'un rapport de sécurité selon l'article 11 de la convention. Ce dernier indique que

les employeurs doivent réviser, mettre à jour et modifier le rapport de sécurité:

- a) en cas de modification exerçant une influence significative sur le niveau de sécurité dans l'installation ou ses procédés, ou dans les quantités de produits dangereux présentes;
- b) lorsque le progrès dans les connaissances techniques ou dans l'évaluation des dangers le justifie;
- c) aux intervalles qui seront prescrits par la législation nationale;
- d) à la demande de l'autorité compétente.

A ce jour, cette modification n'a pas eu lieu.

E. Synthèse

322 Le droit suisse opère une distinction entre, d'une part, la protection de la population, assurée par l'OPAM, et d'autre part, la protection des travailleurs, assurée notamment par l'ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (Ordonnance sur la prévention des accidents, OPA) du 19 décembre 1983¹⁹⁴. Cette distinction est contestée par la doctrine majoritaire. Il s'ensuit qu'une clarification quant à la prise en compte des travailleurs dans le cadre de l'OPAM s'impose. La situation actuelle est insatisfaisante et source d'insécurité juridiques, voire d'inégalités de traitement.

323 En raison de la distinction effectuée par le droit suisse, des règles spécifiques (qui n'existent pas encore, comme nous l'avons relevé ci-devant), visant à assurer la protection des travailleurs contre les accidents majeurs, devraient être adoptées pour que le régime soit comparable aux exigences européennes. Certes, le droit suisse impose parfois la prise de mesures techniques et de sécurité par les installations dangereuses afin de protéger les travailleurs. Néanmoins, ces règles ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une appréciation globale des risques d'accidents majeurs comparable à celle prévue par l'OPAM.

324 Dans ces conditions, les modifications prévues par le Conseil fédéral en 1996 devraient être adoptées (cf. ci-devant l'analyse critique à ce sujet ; n° 315 ss). Elles permettraient non seulement d'envisager une ratification de la Convention de l'OIT, mais également de disposer, en droit suisse, de règles permettant d'assurer aux travailleurs une protection contre les accidents majeurs comparables aux exigences prévues par la directive Seveso II.

¹⁹⁴ RS 832.30.

VI. LA COORDINATION AVEC L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

A. Le droit européen

1. **L'art. 12 de la directive Seveso II**

³²⁵ Les accidents de Bhopal en Inde (1984), de Mexico-City au Mexique (1984), d'Enschede aux Pays-bas (2000) et de Toulouse en France (2001) ont mis en évidence le danger que constitue le voisinage de sites dangereux et d'habitations (cf. ch. 4 du préambule de la directive Seveso II). C'est pourquoi, il a été décidé de maîtriser l'urbanisation à proximité des installations soumises à la directive et d'adopter des

dispositions concernant le contrôle de la planification de l'occupation des sols.

³²⁶ C'est à l'art. 12 de la directive Seveso II que l'on trouve les exigences de

Maîtrise de l'urbanisation.

Il s'agit là de l'une des innovations les plus intéressantes de la directive Seveso II¹⁹⁵.

³²⁷ Un lien explicite est établi entre la protection contre les accidents majeurs et l'aménagement du territoire. L'objectif est d'assurer une coordination entre la prévention des accidents majeurs et l'aménagement du territoire. La directive Seveso II donne différentes indications sur la manière dont cette coordination doit être effectuée ; c'est ce que nous examinerons ci-après (cf. n° 333 ss).

³²⁸ Suite aux accidents récents de Toulouse et d'Enschede, l'importance de l'aménagement du territoire pour atténuer les effets des accidents majeurs a été démontrée de façon spectaculaire. Dans une résolution du 3 octobre 2001, le Parlement européen a demandé aux États membres de procéder à un réexamen en profondeur de leurs politiques en matière de planification régionale et urbaine à proximité des sites à risque, y compris en ce qui concerne les aspects fiscaux, afin d'éviter toute répétition de telles catastrophes.

³²⁹ Le Parlement a également décidé d'apporter certaines modifications à la directive Seveso II, lesquelles ont été introduites par le biais de la directive 2003/105/CE¹⁹⁶. En particulier, un paragraphe 1bis a été intégré à l'art. 12 de la directive Seveso II, invitant la Commission à rédiger des directives permettant de définir une

base de données technique comprenant les données concernant les risques et les scénarios d'accident,

afin de permettre d'évaluer

la compatibilité entre les établissements couverts par la directive et les zones décrites au paragraphe 1 <à savoir les zones d'habitation, les immeubles et zones fréquentés par le public, les voies de transport importantes dans la mesure où cela est possible, les zones de loisir et les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensibles>.

³³⁰ En effet, un besoin accru d'harmonisation en matière d'appréciation du risque était apparu. Même s'il n'est guère surprenant que les États membres aient adopté des

¹⁹⁵ La directive Seveso I ne contenait pas de telles exigences.

¹⁹⁶ JOCE n° L 345 du 31 décembre 2003 p. 97 ss.

approches divergentes, ces variations étaient importantes et souvent complexes¹⁹⁷. C'est pourquoi, la Commission a adopté une nouvelle directive, remplaçant la directive de 1999¹⁹⁸.

³³¹ Cette directive comprend non seulement des orientations sur la planification de l'affectation des sols, mais également des données technique afin d'évaluer la compatibilité entre les établissements Seveso et les zones résidentielles ou sensibles, telles que celles figurant à l'art. 12 § 1 al. 2¹⁹⁹. Ce faisant, elle fournit une orientation en matière d'évaluation des risques dans la maîtrise de l'urbanisation. Elle représente la meilleure pratique existante, tirée de l'accumulation des connaissances d'experts en la matière ; elle ne doit pas être obligatoirement utilisée, mais elle peut l'être, afin que les Etats Membres mettent leur législation en conformité avec la directive²⁰⁰.

³³² Cette directive comprend trois parties :

- La première comprend des explications sur l'art. 12 relatif à la maîtrise de l'urbanisation : explications sur le texte, principes pour répondre aux exigences, meilleures pratiques, principes pour gérer les situations existantes, principes pour adopter des mesures techniques complémentaires. C'est avant cette partie qui est déterminante pour la question de la coordination entre aménagement du territoire et installations dangereuses.
- La deuxième partie fournit des indications sur la manière d'apprécier le risque afin de favoriser une certaine uniformité dans les Etats membres : méthodologies couramment utilisées, structure de la base de données d'évaluation des risques, hypothèses pour sélectionner les scénarios.
- La troisième partie présente différentes directives européennes car certaines méthodes qui y sont décrites donnent des informations additionnelles aux objectifs de maîtrise de l'urbanisation de la directive Seveso II.

2. Les obligations prévues par l'art. 12

a) *La prise en compte des objectifs de prévention*

³³³ L'art. 12 prévoit tout d'abord une obligation générale, selon laquelle les

politiques d'affectation ou d'utilisation des sols et/ou <...> d'autres politiques pertinentes

doivent, selon le § 1 al. 1 in initio de l'art. 12,

prendre en compte les objectifs de prévention d'accidents majeurs et la limitation des conséquences de tels accidents.

³³⁴ Ainsi, les « politiques d'affectation ou d'utilisation des sols » doivent soutenir et assister lesdits objectifs. Autrement dit, elles ont un rôle actif à jouer dans la prévention. Les autorités compétentes en la matière ne peuvent pas se contenter d'adopter une attitude passive en exigeant que l'autorité chargée d'appliquer la réglementation applicable aux installations dangereuses impose des mesures de sécurité supplémentaires à l'installation dangereuse, afin qu'elle-même n'ait plus besoin de tenir

¹⁹⁷ Major Accident Hazards Bureau.

¹⁹⁸ Pour faciliter la compréhension des exigences de la directive, l'Institute for Systems Informatics and Safety avait publié en 1999 une directive relative à la planification de l'affectation des sols (cf. Christou / Porter).

¹⁹⁹ Christou / Struckl / Biermann.

²⁰⁰ Christou / Struckl / Biermann, p. 3.

compte du risque dans ses plans d'utilisation du sol. Pour plus de détails sur l'influence des politiques d'aménagement du territoire et sur la manière de prendre en compte les objectifs de prévention, nous renvoyons le lecteur aux orientations de septembre 2006 en matière de maîtrise de l'urbanisation²⁰¹ (n° 330 ss).

b) *L'obligation de maintenir des distances appropriées*

³³⁵ L'art. 12 § 1 al. 2 indique que la

politique d'affectation ou d'utilisation du sol <des Etats membres> et/ou d'autres politiques pertinentes ainsi que les procédures de mise en œuvre de ces politiques

doivent clairement tenir compte

de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par la présente directive et, d'autre part, les zones d'habitation, les immeubles et zones fréquentés par le public, les voies de transport importantes dans la mesure où cela est possible, les zones de loisir et les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible.

³³⁶ La nécessité de maintenir une distance appropriée confirme le rôle actif que doit jouer l'aménagement du territoire. Ce dernier doit participer directement à la mitigation des risques. Il doit prévenir et atténuer les dangers d'accidents majeurs ; l'influence de la maîtrise de l'urbanisation devrait être plus forte à proximité de l'installation²⁰².

³³⁷ L'art. 12 § 1 al. 2 repose sur le principe selon lequel les utilisations du sol incompatibles entre elles doivent être séparées par des distances appropriées. À cet égard, force est de constater que ces distances, en tant que telles, constituent essentiellement une donnée permettant de déterminer les zones comprises dans le champ d'application de cette directive, dont les objectifs visent, d'une part, à prévenir les accidents majeurs ainsi qu'à limiter les dommages causés par ceux-ci et, d'autre part, à délimiter ces zones par rapport à celles qui ne relèvent pas dudit champ d'application²⁰³.

³³⁸ L'obligation de tenir compte de la nécessité de maintenir des distances appropriées s'impose en premier lieu dans le cadre des politiques d'affectation ou d'utilisation des sols. Ce sont les autorités compétentes en matière de planification qui mettront le plus souvent en œuvre les exigences de l'art. 12. En particulier, elles doivent maintenir des distances appropriées entre les établissements couverts par la directive et les zones adjacentes²⁰⁴.

³³⁹ Néanmoins, les autorités chargées de délivrer les permis de construire contribuent à la mise en œuvre des politiques d'affectation ou d'utilisation des sols. Il en découle que ces autorités sont tenues de prendre en considération, lors de l'évaluation des demandes de permis de construire, le besoin de maintenir des distances appropriées²⁰⁵. En effet, la directive Seveso II ne se prononce pas sur le moment auquel il convient de respecter ladite exigence.

²⁰¹ Christou / Struckl / Biermann.

²⁰² Christou / Struckl / Biermann (éd.), p. 17 sv.

²⁰³ Cf. arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011 C-53/10 c. 37.

²⁰⁴ Cf. arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011 C-53/10 c. 19 et 26.

²⁰⁵ Cf. arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011 C-53/10 c. 20 sv. Il y est reconnu que la Ville de Darmstadt aurait dû prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'obligation résultant de la directive Seveso II d'évaluer la nécessité de maintenir des distances appropriées.

³⁴⁰ L'arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011 examine également la portée de l'obligation de maintenir des distances appropriées figurant à l'art. 12. Si la directive exige de prendre en compte des distances appropriées, elle laisse aux Etats membres une marge d'appréciation dans l'application de ladite exigence²⁰⁶. Ainsi, l'obligation de tenir

compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées

ne doit pas être interprétée en ce sens qu'elle imposerait de refuser tout projet se trouvant en deça des distances appropriées. Lors de l'élaboration des politiques d'affectation des sols, les États membres sont tenus de prendre en compte la nécessité de maintenir des distances appropriées et, à tout le moins implicitement, de déterminer celles-ci ; une telle obligation n'implique pas pour autant qu'ils doivent ériger de telles distances en tant que critère unique d'autorisation ou de refus en fonction de la localisation des projets de nouvelles implantations autour d'établissements existants.

³⁴¹ Comme l'obligation de tenir compte de distances appropriées n'impose pas d'interdire l'implantation d'un nouvel immeuble, il faut reconnaître une marge d'appréciation aux autorités compétentes. Les risques liés à l'implantation du nouveau bâtiment à l'intérieur du périmètre desdites distances doivent être dûment évalués, que cela soit au stade de la planification ou à celui de la décision individuelle d'autorisation²⁰⁷.

³⁴² A cette occasion, les autorités doivent procéder à l'évaluation de l'accroissement du risque d'accident ou de l'aggravation de ses conséquences. Elles doivent tenir compte de tous les autres facteurs pertinents dans chaque cas concret, lesquels varient de manière substantielle, en fonction des données particulières du cas d'espèce (nature des substances dangereuses en cause, probabilité qu'un accident majeur survienne au cours de l'exploitation d'un établissement, conséquences pour la santé humaine et l'environnement résultant d'un éventuel accident, nature de l'activité de la nouvelle implantation ou l'intensité de son utilisation par le public, facilité avec laquelle les équipes d'urgence peuvent intervenir en cas d'accident, prise en considération des facteurs socio-économiques).

c) *La nécessité de trouver un équilibre équitable*

³⁴³ Un équilibre équitable devrait être trouvé entre la collectivité et les détenteurs d'installations²⁰⁸. Ainsi, la prise de mesures à la source reste de la plus haute importance. Pour les établissements existants, l'art. 12 § 1 al. 2 in fine rappelle qu'il est nécessaire de prendre des

mesures techniques complémentaires conformément à l'article 5 <...>.

Si des mesures sur site sont nécessaires, elles sont soumises à différentes limites, à savoir :

- Elles doivent rester proportionnelles²⁰⁹.
- La prise de mesures techniques reste limitée lorsque l'installation dispose déjà du meilleur standard technologique ; il en va de même pour les mesures qui reposent sur une base comportementale²¹⁰. Dans ce cas, seules des mesures hors site

²⁰⁶ Cf. arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011 C-53/10 c. 40 ss.

²⁰⁷ Cf. arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011 C-53/10 c. 53.

²⁰⁸ Christou / Struckl / Biermann (éd.), p. 17 sv.

²⁰⁹ Christou / Struckl / Biermann (éd.), p. 17.

²¹⁰ Christou / Struckl / Biermann (éd.), p. 22 sv.

(techniques ou de gestion de l'utilisation des sols) sont envisageables²¹¹. Par mesures techniques, l'on entend des mesures touchant la conception des constructions ou des barrières physiques en dehors de l'établissement.

- Pour les nouvelles installations dangereuses, les Etats membres ne doivent pas essayer de remplacer les distances adéquates par rapport aux zones énumérées à l'art. 12 § 1 al. 2 par la prise de mesures techniques complémentaires²¹².

d) L'obligation d'effectuer des contrôles

³⁴⁴ Afin de réaliser les objectifs de prévention des accidents majeurs, les Etats membres doivent effectuer un contrôle dans les situations suivantes (cf. art. 12 § 1 al. 1 2^{ème} ph. de la directive Seveso II) :

- Premièrement, lors de la construction d'une nouvelle installation dangereuse ou de la modification d'une installation existante. Ainsi, il faut effectuer un contrôle
 - a) de l'implantation des nouveaux établissements ;
 - b) des modifications des établissements existants visés à l'art. 10 ;
- Secondement, lors de la densification des zones avoisinantes. Ainsi, il faut effectuer un contrôle
 - c) des nouveaux aménagements réalisés autour d'établissements existants, tels que voies de communication, lieux fréquentés par le public, zones d'habitation, lorsque le lieu d'implantation ou les aménagements sont susceptibles d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences.

³⁴⁵ A noter que, selon l'art. 9 § 1 let. e, qui définit l'un des objectifs du rapport de sécurité, ce dernier doit permettre d'assurer notamment

une information suffisante des autorités compétentes pour leur permettre de décider de l'implantation de nouvelles activités ou d'aménagements autour d'établissements existants.

3. Les modifications suite à l'adoption de la directive 2003/105/CE

B. Le droit français

1. L'éloignement des nouvelles installations

³⁴⁶ L'art. R. 111-2 du code français de l'urbanisme donne la possibilité de refuser un projet ou de ne l'accepter que sous réserve de prescriptions spéciales. Ainsi :

le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

³⁴⁷ Parmi ces prescriptions spéciales figurent celles de l'art. L. 512-1 al. 6 du code français de l'environnement, qui prévoit que la délivrance de l'autorisation préfectorale pour la construction des installations soumises à autorisation

²¹¹ Christou / Struckl / Biermann (éd.), p. 23.

²¹² Christou / Struckl / Biermann (éd.), p. 17.

peut être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, <...>, voies de communication, <...> ou des zones destinées à l'habitation par des documents d'urbanisme opposables aux tiers.

Cette obligation d'éloignement permet de limiter les conséquences que pourrait avoir une extension des dégâts au-delà de l'aire de l'installation, car les mesures techniques de sécurité ne permettent pas de supprimer tous les risques.

2. Le « porter à connaissance risques technologiques »

³⁴⁸ Le droit français connaît des règles permettant de maintenir l'éloignement décidé originellement.

³⁴⁹ Ainsi, la circulaire DPPR/SEI2/FA-07-0066 du 04 mai 2007 relative au porter à la connaissance « risques technologiques » et maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées²¹³ prévoit toute une série de mesures permettant d'assurer la maîtrise des risques et de l'urbanisation. Ces mesures sont applicables :

- Aux installations soumises à autorisation avec servitudes au titre de la législation des installations classées ;
- Aux nouvelles installations classées soumises à autorisation ;
- Aux extensions des installations existantes soumises à autorisation ;
- A certaines installations existantes dont on estime qu'une mise à jour de l'étude de dangers est pertinente au regard de la situation de l'installation.

³⁵⁰ Un « porter à connaissance » permet au préfet (c'est-à-dire l'Etat) d'informer officiellement le maire (c'est-à-dire les collectivités locales) des risques dont il a connaissance et qui doivent être pris en compte dans les décisions d'urbanisme (cf. l'art. L. 121-2 du code français de l'urbanisme). Conformément à l'annexe 1 de circulaire susmentionnée, l'objectif de « porter à connaissance » est de fournir des

informations sur les aléas technologiques générés par les installations classées sous une forme claire et synthétique, dès lors que des zones d'effet débordent des limites de l'établissement.

Ces informations doivent décrire,

pour les différents types d'effets (toxique, thermique et de surpression), tous les phénomènes dangereux susceptibles de se produire, en précisant notamment leur probabilité et l'intensité de leurs effets.

³⁵¹ Un « porter à connaissance risques technologiques » comporte deux parties²¹⁴ :

- une première partie relative aux aléas technologiques ;

²¹³ Non publiée officiellement, mais disponible à l'adresse suivante :

http://www.ineris.fr/aida/?q=consult_doc/consultation/2.250.190.28.8.2717 (12 avril 2012).

Elle a remplacé la circulaire DPPR/SEI/AG.SD du 24 juin 1992 relative à la maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles à hauts risques, disponible à l'adresse suivante :

http://www.ineris.fr/aida/?q=consult_doc/consultation/2.250.190.28.8.4265 (12 avril 2012).

Selon cette circulaire, l'État devait définir une zone des effets mortels pour 1% de la population exposée appelée zone de protection rapprochée (ZPR ; un accident aurait des conséquences mortelles pour au moins 1% des personnes présentes) et une zone de limite des effets significatifs, appelée zone de protection éloignée (ZPE ; apparition d'effets irréversibles pour la santé, ou de blessures sérieuses).

²¹⁴ Cf. ch. 4 de la circulaire susmentionnée.

- une seconde relative aux préconisations en matière d'urbanisme.

³⁵² Sur cette deuxième partie, les préconisations correspondent à chaque type d'effet et sont graduées en fonction du niveau d'intensité sur le territoire et de la probabilité d'occurrence du phénomène dangereux. Ainsi, dans le cas de nouvelles installations soumises à autorisation, le « porter à connaissance risques technologiques » pourra contenir les mesures suivantes (cf. annexe 1 ch. II/b de la dite directive) :

- Interdiction de toute nouvelle construction ;
- Autorisation d'aménagement ou d'extension de constructions existantes ; autorisation de nouvelles constructions à condition de ne pas augmenter la population ;
- Autorisation de nouvelles constructions en imposant à la construction d'être adaptée à l'effet de surpression.

³⁵³ Une fois ces risques portés à connaissance, plusieurs mesures sont envisageables (cf. ladite circulaire, annexe 1 ch. II/b) :

- intégration de la problématique des risques technologiques dans les documents d'urbanisme ;
- application de l'art. R. 111-2 du code français de l'urbanisme (n° 346) ;
- élément de base d'un projet d'intérêt général.

³⁵⁴ Ces diverses mesures peuvent être adoptées indépendamment d'un « porter à connaissance risques technologiques ». Nous les examinerons dans la prochaine subdivision, avec d'autres.

3. Les mesures spécifiques de maîtrise de l'urbanisation

³⁵⁵ Afin de maîtriser l'urbanisation autour des installations dangereuses, c'est-à-dire pour faire face aux dangers que font peser les activités industrielles sur les habitations voisines, le droit français dispose de plusieurs mesures pouvant être mis en œuvre²¹⁵.

a) La prise en compte des risques dans les plans locaux d'urbanisme

³⁵⁶ Le code français de l'urbanisme oblige les collectivités publiques à assurer la sécurité et la prévention des risques technologiques (art. L. 110 et 121-1 code français de l'urbanisme). Les collectivités locales sont ainsi expressément tenues de prendre en compte, dans leurs plans locaux d'urbanisme²¹⁶, les risques technologiques présents sur le territoire²¹⁷. Le but est d'éviter l'implantation des habitations à proximité des installations dangereuses²¹⁸ : il peut s'agir de gérer un problème existant du fait d'une installation en activité ou de tenter de prévenir les dangers générés par une future installation. Selon l'art. L. 121-1 du code français de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme doit déterminer les conditions permettant notamment d'assurer la prévention des risques technologiques. Il peut, dans ce but, interdire, dans certaines zones, les constructions nouvelles.

²¹⁵ Baralle, p. 4 ; Prieur, *Maîtrise de l'urbanisation*, p. 282 ss.

²¹⁶ Pour information, le plan local d'urbanisme (PLU) est le principal document d'urbanisme de planification de l'urbanisme au niveau communal. Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

²¹⁷ Baralle, p. 17.

²¹⁸ Baralle, p. 20.

357 Des limites de zones seront délimitées en fonction des risques, notamment en fonction des préconisations faites dans le « porter à connaissance risques technologiques », limites qui doivent être clairement identifiables et retranscrites dans une carte.

b) *Le recours à l'art. R. 111-2 pour s'opposer aux permis de construire dans les zones exposées*

358 L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, évoqué plus haut, peut également être utilisé par l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire afin d'empêcher l'urbanisation dans les zones exposées aux risques issus d'une activité industrielle.

359 Cette disposition permet d'interdire la construction d'un établissement dangereux au voisinage de zones urbanisées ; elle permet, de manière symétrique, d'interdire la construction d'immeubles à proximité d'une installation à risques²¹⁹. Ainsi, des obligations particulières conditionnant l'autorisation de nouvelles constructions peuvent être prévues et imposées.

360 A noter que si l'article R. 111-2 du code français de l'urbanisme permet aux collectivités locales de réguler l'urbanisation aux abords des industries à risques, il n'est applicable qu'au coup par coup et ne permet pas la mise en œuvre d'une logique globale et une réflexion de la collectivité sur l'acceptabilité des risques²²⁰.

c) *Le projet d'intérêt général*

Conformément à l'art. L. 121-2 al. 1 du code français de l'urbanisme, les projets d'intérêt général doivent être pris en compte par les autorités compétentes en matière d'urbanisme. Le PIG est né de la nécessité pour l'Etat de faire prévaloir des intérêts collectifs supérieurs à ceux poursuivis par les communes au niveau local. Ces intérêts sont définis de manière assez large aux art. L. 121-9 et R. 121-3 du code français de l'urbanisme. Peuvent, en particulier, être qualifiés d'intérêt général,

les projets d'ouvrage, de travaux ou de protection, présentant un caractère d'utilité publique,

et destinés

à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles ou à l'aménagement agricole et rural.

361 S'il ne fait aucun doute qu'un ouvrage de protection est susceptible de constituer un PIG, il est plus surprenant que puisse constituer un « projet » l'édiction de prescriptions juridiques tendant à limiter les différentes occupations des sols autour des sites à risques. Or, la jurisprudence reconnaît que la mesure de protection en elle-même, interdisant de construire dans un certain rayon, constitue un PIG²²¹. Le Préfet peut ainsi arrêter, comme PIG, l'institution d'une zone de protection destinée à prévenir les risques résultant de la présence d'une usine, à condition qu'elle présente un caractère d'utilité publique. Des PIG ont donc été institués autour d'installations industrielles à risques technologiques, ceci pour éviter des blocages préjudiciables à l'intérêt général, en particulier lorsque les activités concernées ont une fonction économique importante.

²¹⁹ Le Déaut, Rapport.

²²⁰ Heraut, p. 62.

²²¹ Pour la référence, cf. Heraut, p. 48 sv.

- 362 Tel a été le cas pour un projet de zone de protection d'un rayon de 700 mètres autour d'une sphère d'ammoniac liquéfié de 1'000 tonnes ; compte tenu de la gravité des risques entraînés par la présence de cette sphère, ni l'atteinte que ce projet porte à la propriété privée ou à d'autres intérêts publics, ni ses inconvénients d'ordre social ne sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente. Il en est allé de même pour la définition d'un périmètre de protection autour de dépôts d'hydrocarbures de plus de 100'000 m³ de capacité ou pour des installations de stockage de déchets ménagers et de déchets industriels. A noter que le fait que le projet soit porté par un opérateur privé n'est pas en soi de nature à retirer au projet son utilité publique.
- 363 En résumé, la légalité des PIG dits de « protection » dont l'objet est d'imposer des zones d'inconstructibilité en raison de l'existence de risques a ainsi été admise²²².
- 364 Quant aux modalités de leur mise en œuvre, elles sont les suivantes.
- 365 Tout d'abord, le projet doit faire l'objet d'une décision, tenue à la disposition du public, qui arrête le principe et les conditions de sa réalisation. Une fois les formalités préalables accomplies, le projet d'intérêt général est ensuite définitivement arrêté par un nouvel arrêté préfectoral en vue de sa traduction dans un document d'urbanisme local, car il n'est directement opposable aux tiers que par la médiation d'un document local d'urbanisme. Dans le cas où un plan local d'urbanisme est déjà en vigueur, ce dernier doit être révisé pour prendre en compte la nouvelle situation ainsi créée²²³.
- 366 Il s'ensuit que le PIG permet d'apporter une modification au plan local d'urbanisme et, de ce fait, de maîtriser l'urbanisation autour d'un site à risque, en vue d'assurer la pérennité de l'installation²²⁴. Les mesures de protection constituent des interdictions ou des limitations de construire dans les zones exposées au risque²²⁵ ; autrement dit, le PIG prévoit un dispositif ayant pour objet de limiter l'activité dans la zone considérée²²⁶.
- 367 Les servitudes nées d'un projet d'intérêt général n'ouvrent pas droit à indemnité, conformément au principe général posé par l'article L. 160-5 du Code français de l'urbanisme. C'est pourquoi, suite à l'adoption, au niveau législatif, des nouveaux instruments que sont les servitudes d'utilité publique et les plans de prévention des risques technologiques (cf. art. L. 515-8 et L. 515-12 du code de l'environnement), ces derniers devraient être appliqués en priorité du fait des dispositifs d'information et d'indemnisation plus protecteurs pour les tiers²²⁷. Ces deux instruments seront examinés ci-après.
- 368 De manière générale, l'institution du PIG pour la mise en place de périmètres de sécurité reste rare, les services de l'Etat préférant négocier avec les collectivités locales lors de l'élaboration ou de la révision du PLU, plutôt que d'adopter la voie de la contrainte²²⁸. La procédure actuelle du PIG par laquelle le préfet impose aux élus municipaux des contraintes qu'ils n'ont pas vraiment acceptées conduit à de multiples difficultés dans l'application de cette mesure. L'on note en particulier que l'existence d'un PIG autour de l'usine Grande Paroisse à Toulouse n'a pas empêché les conséquences catastrophiques liées à l'explosion de 2001²²⁹.

²²² A ce sujet, cf. Steve Hercé, *Le projet d'intérêt général monte en puissance*, 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://leblogdesstm.hautetfort.com/media/02/01/1190645043.pdf> (13 avril 2012).

²²³ Heraut, p. 49.

²²⁴ Deharbe/Deliessche, p. 11 ; Boivin, chapitre 3 ch. 125 ; Baralle, p. 7.

²²⁵ Baralle, p. 8.

²²⁶ Boivin, chapitre 3 ch. 120.

²²⁷ Hercé.

²²⁸ Heraut, p. 62 ; Barthelemy, p. 23.

²²⁹ Le Déaut.

d) Les servitudes d'utilité publique

³⁶⁹ L'annexe de l'art. R. 126-1 du code de l'urbanisme dresse la liste des servitudes d'utilité publiques affectant l'utilisation du sol. Au ch. IV, figurent les servitudes relatives à la salubrité et à la sécurité publiques, en particulier les

Servitudes résultant de l'application des articles L. 515-8 à L. 515-12 du code de l'environnement ;

Plans de prévention des risques technologiques établis en application de l'article L. 515-15 du code de l'environnement.

³⁷⁰ Ci-après, nous examinerons les servitudes d'utilité publique (SUP) fondées sur l'art. L. 515-8 ss ; les plans de prévention des risques technologiques feront l'objet de la prochaine subdivision.

³⁷¹ Conformément à l'art. L. 515-8 du code français de l'environnement, des SUP²³⁰ peuvent être instituées, à l'intérieur d'un périmètre délimité autour de certaines installations, afin de fixer

l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire.

La liste des installations dans le voisinage desquelles ces servitudes peuvent être instituées est fixée dans un décret du Conseil d'Etat (avant tout les installations seuil haut²³¹).

³⁷² Une SUP génère principalement des interdictions ou des limitations de construire ; elle permet également d'imposer des prescriptions spéciales en matière de permis de construire tendant à limiter le danger d'exposition aux explosions ou concernant l'isolation des bâtiments au regard des émanations toxiques (art. L 515-8 I code français de l'environnement). Autrement dit, elle permet d'éviter l'urbanisation des zones exposées au risque ou tout au moins de limiter les conséquences d'un accident²³².

³⁷³ C'est dans les deux cas de figure suivants que des SUP peuvent être octroyées, à savoir en cas de

demande d'autorisation <qui> concerne une installation classée à implanter sur un site nouveau

ou en cas

<d'implantation d'une> installation nouvelle sur un site existant ou <de> modification d'une installation existante, nécessitant la délivrance d'une nouvelle autorisation.

e) Les plans de prévention des risques technologiques

³⁷⁴ Contrairement aux servitudes d'utilité publique au sens de l'art. L. 515-8 du code de l'urbanisme, qui ne concernent que les nouvelles installations, les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) peuvent être élaboré pour maîtriser l'urbanisation autour des sites à risques existants. L'objectif est de résorber des situations dangereuses existantes problématiques en matière d'urbanisme, c'est-à-dire de corriger les erreurs du passé. Ils sont réservés aux établissements pouvant faire l'objet d'une servitude d'utilité publique (art. L. 515-15 al. 1 du code français de l'environnement).

²²⁹ Le Déaut.

²³⁰ Cf. Deharbe / Deliessche, p. 11 sv. ; Baralle, p. 10 ss.

²³¹ Cf. la liste figurant dans la nomenclature des installations classées (cf. n° 17 sv.).

²³² Baralle, p. 11.

375 Un PPRT permet de formater juridiquement le voisinage d'une installation à risques et d'éviter ainsi à l'exploitant de devoir s'adapter à son environnement²³³. L'objectif est de limiter l'exposition de la population aux conséquences des accidents.

376 Conformément à l'art. L. 515-15 al. 2²³⁴, ces plans

délimitent un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans les études de dangers et des mesures de prévention mises en œuvre.

A l'intérieur de ce périmètre, les plans de prévention des risques technologiques peuvent :

- délimiter des zones où un droit de préemption (art. L. 515-16 ch. I al. 2), un droit de délaissement (art. L. 515-16 ch. II) ou un droit d'expropriation (art. L. 515-16 ch. III) peut être instauré ;
- prescrire des mesures de protection des populations, mesures qui peuvent être imposées aux propriétaires et autres exploitants sur les constructions, ouvrages et autres installations existants à la date d'approbation du plan (art. L. 515-16 ch. IV) ;
- délimiter des zones où les constructions nouvelles sont interdites ou subordonnées « au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation » (art. L. 515-16 ch. I al. 1).

Le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a réalisé un guide méthodologique fort détaillé sur les plans de prévention des risques technologiques²³⁵.

C. Le droit allemand

377 La 12. BImSchV ne contient pas de dispositions spécifiques relatives à la maîtrise de l'aménagement du territoire. Ainsi, elle n'a pas repris l'exigence figurant à l'art. 12 de la directive Seveso II.

378 En revanche, la loi relative à la protection contre les effets nocifs sur l'environnement produits par des pollutions de l'air, des bruits, des vibrations et des phénomènes similaires du 26 septembre 2002 (loi fédérale sur la protection contre les immissions ; Bundes-Immissionsschutzgesetz ; BImSchG) contient une disposition relative à la maîtrise de l'urbanisation à proximité des installations dangereuses. Il s'agit du § 50, intitulé « Planification ». Le texte (traduction libre) est le suivant :

Lors de planifications et de mesures d'aménagement du territoire, les superficies affectées à une certaine utilisation sont à aménager de façon à éviter dans la mesure du possible que les zones servant exclusivement ou principalement à l'habitation et les autres zones dignes de protection, en particulier les zones fréquentées par le public, les voies de transport importantes, les zones de loisir et les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible, et les immeubles fréquentés par le public, soient exposés aux effets nocifs pour l'environnement et aux effets causés dans les zones d'activités par des accidents majeurs au sens de l'article 3, point 5, de la directive [96/82].

²³³ Baralle, p. 13.

²³⁴ Cf. ég. Boivin, chapitre 3 ch. 132.

²³⁵ Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, PPRT, p. 1 ss.

379 Comme l'indique clairement le texte, cette règle doit être appliquée lors de planifications et de mesures d'aménagement du territoire, autrement dit, lors de l'adoption d'un plan d'occupation des sols (Bebauungsplan). Ainsi, le § 9 al. 1 ch. 24 de la loi sur les constructions (Baugesetzbuch) indique que ce qui suit :

Peuvent être prévus dans les plans d'occupation des sols pour des raisons urbanistiques :

Les zones de protection et leur affectation, les surfaces pour des installations spéciales et les mesures préventives pour la protection contre les effets environnementaux dommageables et d'autres menaces au sens de la loi fédérale sur la protection contre les immissions ainsi que les mesures techniques et architectoniques à prendre pour la protection contre de tels effets ou pour éviter ou amoindrir de tels effets.

380 Lorsqu'un tel plan d'occupation des sols existe et qu'une nouvelle construction y est prévue, le permis de construire doit respecter ledit plan, conformément au § 30 du code de la construction (Baugesetzbuch), du 23 septembre 2004, tel que modifié en dernier lieu par la loi du 31 juillet 2009, et intitulé

Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans.

381 Lorsqu'un plan d'occupation des sols n'a pas été adopté, c'est le § 34 de la loi sur les constructions qui règle l'admissibilité de projets²³⁶ ; on parle de l'admissibilité des projets « dans les zones agglomérées ». Il y est écrit :

Dans les zones agglomérées, un projet est admissible si, compte tenu de la nature et de l'ampleur de la construction, du mode de construction et de la superficie couverte au sol, ce projet s'harmonise avec son environnement immédiat et si la viabilisation est assurée. Les exigences de salubrité des conditions de travail et de logement doivent être respectées <...>.

382 Conformément à l'arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011²³⁷, les autorités chargées de délivrer les permis de construire doivent également respecter l'obligation de maintenir des distances entre les établissements dangereux et le projet de construction, conformément à l'art. 12 de la directive Seveso II, et ceci même si l'autorité compétente exerce une compétence dite liée.

383 Doivent-elles également vérifier le respect de cette obligation de sécurité dans les cas où le secteur est déjà réglementé par un plan d'occupation des sols ? La question est ouverte. Assurément, il faudra s'attendre à de nouvelles décisions en la matière. Pour certains, une telle vérification réduirait la sécurité juridique et constituerait également une violation de l'autonomie de l'autorité de planification locale²³⁸.

D. Le droit suisse

384 La maîtrise de l'aménagement du territoire et des constructions à proximité des installations dangereuses soumise à l'OPAM a fait l'objet d'un travail conséquent et détaillé par le soussigné²³⁹, de sorte que nous y renvoyons pour l'essentiel. De plus, un article récent, également rédigé par le soussigné, présente de manière synthétique les

²³⁶ Cf. <http://de.wikipedia.org/wiki/Innenbereich> (27 avril 2012) (« Innenbereich » ou « Gebiete der im Zusammenhang bebauten Ortsteile »).

²³⁷ Affaire C-53/10.

²³⁸ Cf. <http://www.cmshs-bloggt.de/archives/8559> (27 avril 2012) ; cf. ég. <http://www.ftd.de/karriere-management/recht-steuern/urteil-der-woche-neues-baurecht-in-ballungszentren/60111574.html> (27 avril 2012).

²³⁹ Brahier, Installations dangereuses et aménagement du territoire.

principaux résultats du précédent travail, en reprenant l'examen de la possibilité de délimiter de nouvelles zones à bâtir à proximité d'installations dangereuses existantes et de la possibilité d'adapter les plans d'aménagement pour tenir compte des risques existants²⁴⁰. Nous nous limiterons donc ci-après à quelques aspects essentiels.

1. Les règles prévues dans la réglementation environnementale

a) *Les mesures à charge des nouvelles installations*

385 Le détenteur doit envisager de prendre des mesures permettant d'empêcher les accidents majeurs²⁴¹. En particulier, et conformément à l'art. 10 al. 1 2^{ème} ph. LPE et à l'annexe 2⁴², il doit

choisir un site approprié et respecter les distances de sécurité nécessaires.

Ces deux mesures, destinées à garder le risque à un niveau acceptable, constituent des mesures relatives à la situation spatiale de l'installation²⁴³.

386 Les mesures relatives à la situation spatiale de l'installation ne doivent pas être confondues avec les mesures de l'aménagement du territoire. Ces dernières sont prises par les autorités chargées d'adopter les plans directeurs et les plans d'affectation, contrairement aux premières qui doivent être respectées par le détenteur de l'installation à qui elles s'adressent.

b) *Les mesures à charge des voisins d'une installation*

387 De manière générale, les mesures au lieu d'impact constituent des exceptions au principe de limitation à la source des atteintes à l'environnement. Elles sont prises là où se trouvent les biens juridiques protégés par le droit de l'environnement²⁴⁴, c'est-à-dire là où les atteintes se font sentir, au lieu même de leurs effets (on parle d'immissions ; art. 7 al. 2 LPE). Par exemple, lorsqu'il s'agit d'assurer la protection à la population, le lieu de l'intervention se situe directement auprès des personnes touchées par les atteintes générées par une installation au sens de l'art. 7 al. 7 LPE.

388 Pour être à même d'imposer des mesures au lieu d'impact, l'autorité doit disposer d'une base légale spécifique, car elle est tenue de respecter le principe de la légalité. En effet, ces mesures sont imposées aux voisins d'une installation au sens de l'art. 7 al. 7 LPE ; elles déploient leurs effets au-delà du cercle d'influence du détenteur de l'installation.

389 En matière de protection contre les accidents majeurs, ni la LPE ni l'OPAM ne contiennent de base légale expresse qui permettrait, aux autorités administratives et judiciaires, d'imposer, à une personne autre que le détenteur, des mesures de sécurité dont la réalisation a des effets hors de la « source » du risque²⁴⁵.

390 D'une part, la réglementation fédérale (LPE et OPAM) ne renferme aucune obligation qui serait à la charge des personnes situées dans le voisinage d'une installation dangereuse et exposées au risque généré par celle-ci. De telles mesures pourraient consister en :

²⁴⁰ Brahier, Protection contre les accidents majeurs et zones à bâtir.

²⁴¹ Cf. OFEV, Manuel I, p. 20.

²⁴² Cf. annexes 2.1 let. a, 2.2 let. a et 2.3 let. a OPAM.

²⁴³ En détail, Brahier, Installations dangereuses, ch. 450 ss ; Romy/Brahier, Commentaire LPE, art. 3 OPAM ch. 27 ss.

²⁴⁴ Schrade/Loretan, Commentaire LPE, art. 11 ch. 16a.

²⁴⁵ Arrêt du TF 1A.14/2005 c. 7 ; arrêt du TF 1A.83/2006 c. 6.2 ; Seiler, Commentaire LPE, art. 10 ch. 72 ; Seiler, Rechtsgutachten, p. 12 ; Errass, p. 149.

- l'obligation de prendre des mesures de protection contre les accidents majeurs ou
- l'obligation de tolérer que de telles mesures soient prises sur leur propriété, à charge du détenteur ou de l'Etat²⁴⁶.

Le fait que le message du Conseil fédéral relatif à l'adoption de l'art. 10 LPE indique que la protection contre les catastrophes incombe « surtout aux détenteurs des installations »²⁴⁷ ne permet pas pour autant d'imposer des mesures aux voisins d'une installation dangereuse, notamment l'inscription de servitudes foncières grevant leurs parcelles. Les indications du message sont insuffisantes et ne permettent pas d'en tirer des conclusions particulières²⁴⁸.

³⁹¹ D'autre part, ni l'art. 10 al. 1 LPE, ni les art. 3 et 8 OPAM, ni l'annexe 2 OPAM n'envisagent des mesures au lieu d'impact en matière de protection contre les accidents majeurs. Le panel de mesures de sécurité proposées est fort vaste, mais aucune mesure n'est prévue pour lutter, au lieu d'impact, contre les atteintes qui pourraient être causées en cas d'accident majeur. De telles mesures ne sont donc pas envisageables sur la base de la LPE ou de l'OPAM, car le principe de la légalité s'y oppose. A cette constatation, il convient de faire la réserve suivante, liée à la future adoption du nouvel art. 11a OPAM, lequel est actuellement en consultation. En effet, en exigeant des autorités un certain comportement en matière d'aménagement du territoire (cf. n° 398 ss), cet article de l'OPAM précise désormais expressément que des mesures au lieu d'impact devraient pouvoir être imposées par le biais de l'aménagement du territoire.

³⁹² Comme une telle base légale n'existe pas, l'autorité administrative ou judiciaire ne saurait imposer aux voisins « des obligations positives ou des mesures de sécurité », car de telles mesures ne peuvent être mises « à la charge des tiers qu'en vertu d'autres normes juridiques expresses ». En l'occurrence, « l'art. 10 al. 1 LPE ne constitue pas une base légale suffisante pour imposer des obligations à des tiers »²⁴⁹. Partant, cet article ne permet non plus au détenteur de l'installation dangereuse d'acquérir les terrains appartenant aux voisins ou d'exiger qu'une servitude foncière soit inscrite sur les parcelles voisines (restrictions des possibilités constructives)²⁵⁰, dans l'objectif de maintenir un risque acceptable. L'achat de terrains ou la constitution de servitudes permettrait en effet de limiter le développement des constructions dans les zones d'influence de l'installation et, par conséquent, de limiter le nombre de personnes exposées au risque de l'installation. Or, à défaut de base légale, de telles mesures ne peuvent pas être imposées aux personnes situées dans le voisinage d'une installation dangereuse²⁵¹. Elles peuvent cependant être adoptées sur une base contractuelle.

2. Les possibilités offertes par l'aménagement du territoire

a) Les règles de la LAT relatives au plan directeur et au plan d'affectation

³⁹³ Ci-après, nous examinerons si les règles du droit de l'aménagement du territoire, qui dictent le comportement des autorités, prévoient des solutions « utilisables » aux

²⁴⁶ Steiner envisage l'hypothèse où des mesures de protection contre les catastrophes sont exigées des personnes mises en danger, sur la base de l'art. 10 LPE, de l'OPAM ou du droit de police général (p. 253 sv.). Il ne fournit cependant pas davantage d'explications : il n'indique notamment pas quand et sur quelle base légale précise un tiers pourrait être tenu de prendre de telles mesures de protection.

²⁴⁷ FF 1979 III 782.

²⁴⁸ Arrêt du TF 1A.14/2005 c. 7.

²⁴⁹ Arrêt du TF 1A.14/2005 c. 7.

²⁵⁰ Arrêt du TF 1A.14/2005 c. 7.

²⁵¹ Arrêt du TF 1A.14/2005 c. 7 et 9

problèmes de gestion du risque en cas de densification des zones avoisinantes. Permettent-elles de limiter la densification des zones situées au sein des diverses distances de sécurité ? Les quelques réflexions suivantes s'imposent.

³⁹⁴ Premièrement, force est de reconnaître que, si la réduction des risques à la source est incontournable, la nécessité de maintenir le risque à un niveau acceptable devrait « s'accompagner de mesures de gestion et d'utilisation du territoire en vue de limiter la densité de population » dans les zones situées dans les alentours des installations dangereuses²⁵². C'est pourquoi, le dispositif de prévention devrait porter non seulement sur la localisation des entreprises à risques, mais également sur les constructions avoisinantes.

³⁹⁵ Deuxièmement, nous rappelons que la fonction de l'aménagement du territoire consiste à réaliser une véritable coordination entre les différentes utilisations du territoire, et notamment entre les activités dangereuses exercées par certaines installations et la population²⁵³. Nous sommes d'avis que les instruments de l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse du plan directeur ou du plan d'affectation, doivent tenir compte de la prévention des accidents majeurs dans l'aménagement du territoire²⁵⁴. Dans notre travail de recherche, nous soutenons également la thèse selon laquelle ces instruments doivent également influencer les choix d'aménagement afin de maintenir un risque acceptable dans le voisinage des installations dangereuses²⁵⁵.

³⁹⁶ Ainsi, nous sommes d'avis

- que les autorités doivent respecter un certain nombre d'exigences particulières dont l'impact sur la protection contre les accidents majeurs est certain, lorsqu'elles établissent les études de base²⁵⁶ et les plans directeurs²⁵⁷. A noter que la portée juridique des indications contenues dans les plans directeurs reste souvent limitée²⁵⁸.
- que la pesée des intérêts qu'il convient d'effectuer lors de l'élaboration des plans d'affectation ne saurait faire fi ni de la présence d'une installation dangereuse, ni des intérêts de celle-ci²⁵⁹.

³⁹⁷ Suite à cette dernière constatation, nous avons déterminé quelles étaient les possibilités à disposition des autorités compétentes pour maîtriser le développement de l'urbanisation²⁶⁰. A notre avis, elle peuvent

- soit abandonner le projet de modification du régime applicable à la zone située dans le voisinage de l'installation dangereuse ;

²⁵² Romy/Brahier, Arrêts, p. 112. Cf. ég. Seiler (Commentaire LPE, art. 10 ch. 73), pour qui les mesures de sécurité relatives à la situation spatiale de l'installation peuvent être renforcées par des mesures d'aménagement du territoire.

²⁵³ Brahier, Installations dangereuses, ch. 682 ss et 646 ss.

²⁵⁴ Ainsi, l'OFEV, dans son Rapport explicatif de la révision de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, reconnaît expressément qu'il faut tenir compte de la prévention des accidents majeurs dans l'aménagement du territoire au stade des plans directeurs et d'affectation (art. 2, al. 1, art. 3, al. 3, let. b, art. 6, al. 2, let. c, LAT) (p. 7). Il ne se prononce cependant pas sur le résultat sur lequel va déboucher cette prise en compte.

²⁵⁵ Brahier, Installations dangereuses, ch. 676 ss.

²⁵⁶ Cf. à ce sujet, Brahier, Installations dangereuses, ch. 741 ss.

²⁵⁷ Cf. à ce sujet, Brahier, Installations dangereuses, ch. 772 ss.

²⁵⁸ Cf. à ce sujet, Brahier, Installations dangereuses, ch. 798 ss.

²⁵⁹ Cf. à ce sujet, Brahier, Installations dangereuses, ch. 888 ss.

²⁶⁰ Cf. à ce sujet, Brahier, Installations dangereuses, ch. 924 ss ; Brahier, Zones à bâtir, p. 59.

- soit délimiter une nouvelle zone à bâtir (ou modifier la zone à bâtir existante), à condition de fixer, dans le règlement afférant au plan, des prescriptions en relation avec le risque technologique afin de limiter la constructibilité de la zone.

³⁹⁸ Troisièmement, l'adaptation de la réglementation de la zone à bâtir sise à proximité d'une installation dangereuse, en raison des risques existants, pour tenir compte des risques préexistants, devrait être envisagée lorsque cette zone n'est pas encore construite ou ne l'est que partiellement. Si le risque d'accidents majeurs est inacceptable une fois l'ensemble des constructions réalisées dans cette zone conformément aux possibilités offertes, nous sommes en présence d'un futur conflit entre deux affectations incompatibles²⁶¹.

³⁹⁹ L'adaptation du plan vise à empêcher ou à limiter la densification à proximité de l'installation, afin de tenir compte du risque. Elle n'est possible que si différentes conditions sont réalisées, prévues à l'art. 21 al. 2 LAT. Comme l'examen de ces dernières est complexe et que de subtiles nuances sont à effectuer, notamment en fonction de la date d'adoption du plan et de ses qualités, nous renvoyons aux chapitres pertinents de notre thèse, où nous arrivons à la conclusion que de nombreux arguments parlent en faveur de l'adaptation du régime applicable à la zone sensible²⁶². Nous y examinons également les conséquences financières d'une telle adaptation²⁶³.

b) *Le nouvel art. 11a OPAM*

⁴⁰⁰ Face aux difficultés rencontrées sur le terrain pour assurer une réelle et efficace coordination entre aménagement du territoire et risque d'accidents majeurs, le Conseil fédéral a adopté une base légale à ce sujet dans l'OPAM. La teneur du nouvel article 11a est la suivante :

Art. 11a Coordination avec les plans directeurs et les plans d'affectation

¹ Les cantons veillent à ce que la prévention des accidents majeurs soit coordonnée avec les plans directeurs et les plans d'affectation.

² L'autorité d'exécution désigne, pour les entreprises, voies de communication et installations de transport par conduites, le domaine attenant où la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque.

³ Avant que l'autorité compétente décide d'une modification des plans directeurs ou des plans d'affectation dans un domaine selon l'al. 2, elle consulte l'autorité d'exécution pour l'évaluation du risque.

Cet article est un article relevant du droit de l'aménagement du territoire, mais est compris dans la réglementation environnementale, à l'instar de l'art. 24 LPE. Selon l'OFEV, il devrait en ressortir une plus grande sécurité pour la population et l'environnement ainsi que des bases plus claires en droit et en aménagement du territoire pour les entreprises. Le 13 février 2012, le DETEC a ouvert la consultation relative à l'adaptation de l'OPAM, qui dure jusqu'au 7 mai 2012. L'ordonnance révisée pourra probablement entrer en vigueur à la mi-2012.

²⁶¹ A noter que, pour le Tribunal fédéral, le conflit serait actuel, car l'installation dangereuse devrait tenir compte, aujourd'hui déjà, de la situation qui régnera une fois l'ensemble des constructions réalisées (Arrêt du TF 1A.14/2005 c. 6 ss; OFEV, p. 27). L'installation devrait garantir, par la prise de mesures, que le risque restera acceptable, alors même que les parcelles ne sont pas encore utilisées. Cette solution a été critiquée (Romy/Brahier, p. 111 sv.; Brahier, ch. 497 ss).

²⁶² Brahier, ch. 1014 ss.

²⁶³ Brahier, ch. 1060 ss (expropriation matérielle; principe de causalité; responsabilité de l'Etat).

401 Le système prévu par ce nouvel article est le suivant.

- Tout d'abord, l'autorité d'exécution de l'OPAM doit désigner les secteurs dans lesquels la réalisation de nouvelles constructions et installations peut conduire à une augmentation notable du risque (al. 2). Il s'agit là d'une obligation descriptive, sans portée contraignante particulière.
- Ensuite, les autorités compétentes en matière d'adoption de plans directeurs ou de plans d'affectation doivent consulter l'autorité d'exécution de l'OPAM à l'occasion d'une modification de plans directeurs ou de plans d'affectation, afin de vérifier s'il y a augmentation du risque de graves dommages (al. 3).
- Enfin, les cantons sont expressément tenus de coordonner le domaine de la prévention des accidents majeurs avec celui des plans directeurs et des plans d'affectation (al. 1). Cette exigence vaut tout particulièrement lorsque les plans directeurs et les plans d'affectation sont modifiés, en particulier en vue d'un classement en zone à bâtir ou d'une augmentation du degré d'utilisation (cf. al. 3).

402 Nous constatons que ce nouvel article ne spécifie pas expressément la manière d'effectuer la coordination souhaitée. Autrement dit, il ne se prononce pas sur la question de savoir s'il faut donner la priorité à la modification du plan (en exigeant la prise de mesures de sécurité supplémentaires par l'installation dangereuse) ou à l'installation dangereuse existante (en exigeant que la planification nouvelle tienne compte expressément des risques existants).

403 Dans son rapport explicatif de janvier 2012, l'OFEV fournit quelques pistes de réflexions. Il rappelle que « l'utilisation prévue pour une surface donnée dans les plans directeurs et d'affectation doit être conçue de sorte à minimiser le plus possible le risque d'accident majeur pour la population se trouvant dans des zones vouées exclusivement ou principalement à l'habitation, des zones industrielles et artisanales, des zones d'utilisation publique à protéger ou sur les voies de communication importantes ou dans les zones de sports et de loisirs ». Il rappelle ainsi le rôle essentiel que doit jouer l'aménagement du territoire dans la gestion des risques.

404 Puis, s'il résulte de la mesure d'aménagement envisagée que le risque sera augmenté, il faut alors veiller à ce que l'accroissement du risque soit minimisé. A cet effet, il envisage d'intervenir sur les deux fronts :

- D'une part, toutes les mesures de sécurité qui sont économiquement supportables devront être prises.
- D'autre part, « selon les résultats de la pesée des intérêts au sens de l'aménagement du territoire », des « mesures relevant de l'aménagement du territoire » devront également être prises²⁶⁴. La portée exacte de cette dernière phrase n'est pas très claire.

Selon le guide de planification en matière d'installations ferroviaire²⁶⁵, c'est l'autorité de planification qui prendra en compte la problématique liée aux accidents majeurs dans la pesée globale des intérêts en présence si le risque n'est pas acceptable compte tenu des mesures prises. Ainsi, il n'est pas prévu d'accorder la priorité aux installations déjà implantées²⁶⁶.

²⁶⁴ OFEV, Rapport explicatif, p. 7.

²⁶⁵ ARE/OFEV/OFT, Guide, p. 22.

²⁶⁶ En ce sens cependant, Brahier, Installations dangereuses, ch. 891 ss, qui tient compte de l'obligation d'imposer toutes les mesures de sécurité au sens de l'art. 3 al. 1 OPAM.

405 Pour l'heure, il n'est pas certain que les autorités chargées de l'application de l'art. 11a OPAM l'appliqueront en tenant compte des indications faites par l'OFEV dans le rapport explicatif, indications qui précisent certains points et donnent un schéma de raisonnement, mais qui ne figurent pas expressément dans le texte légal.

3. Les possibilités offertes par la police des constructions

406 Les possibilités offertes par les règles en matière de police des constructions ne sont pas suffisantes à notre avis pour contraindre les propriétaires fonciers à prendre diverses mesures de protection pour faire face au risque d'accidents majeurs. Ces règles n'ont pas été conçues pour faire face aux risques technologiques, de sorte qu'elles ne permettent pas d'exiger des voisins autour d'une installation dangereuse la prise de mesures constructives particulières pour lutter contre le risque collectif²⁶⁷, sauf dans des situations particulières²⁶⁸.

407 C'est pourquoi, pour tenir compte de tous les intérêts en présence, la meilleure solution consiste à tenir compte des risques dans la procédure d'adoption des plans d'affectation et à procéder à leur adaptation le cas échéant, comme relevé ci-devant.

E. Synthèse

408 Les problèmes soulevés par l'implantation d'une nouvelle installation doivent être distingués de ceux soulevés par la délimitation de nouveaux aménagements à proximité d'une installation existante. Nous procéderons à cette distinction ci-après.

1. L'implantation d'une nouvelle installation

409 En cas d'implantation de nouvelles installations dangereuses, le droit suisse présente plusieurs caractéristiques qui sont comparables à celles de la directive Seveso II (cf. art. 12 § 1 2^{ème} ph. let. a et b de la directive Seveso II). En effet, il exige de choisir un site approprié et respecter les distances de sécurité nécessaires. Ce faisant, un contrôle « de l'implantation des nouveaux établissements » a lieu. En outre les « modifications des établissements existants » sont également contrôlées, puisque, selon l'art. 5 al. 3 OPAM,

en cas de modification sensible des conditions d'exploitation <...>, le détenteur complétera son rapport <succinct>.

410 Pour rappel, une nouvelle installation dangereuse est tenue de respecter toutes les règles du droit de la protection contre les accidents majeurs, ce qui sera examiné dans la procédure d'établissement du plan spécial et dans celle d'octroi de l'autorisation de construire²⁶⁹. L'autorité, de son côté, doit déterminer si le risque pourra être acceptable une fois la construction achevée ; si tel n'est pas le cas, malgré les mesures de sécurité prises à la source, le projet d'implanter l'installation dangereuse doit être abandonné²⁷⁰.

411 Si les zones avoisinantes sont déjà classées en zone à bâtir sensible mais ne sont pas encore construites ou si elles ne le sont que partiellement, nous sommes d'avis qu'il faut également tenir compte de la constructibilité des zones avoisinantes pour estimer

²⁶⁷ Brahier, ch. 1201.

²⁶⁸ Brahier, ch.11988 ss et 1217 ss.

²⁶⁹ Sur les liens entre l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 10a ss LPE) et la mise en œuvre de l'art. 10 LPE et de l'OPAM, cf. notamment Schrade, Vollzug, p. 458 ss ; Schrade, Umweltverträglichkeitsprüfung, p. 211 ss ; Seiler, Commentaire LPE, art. 10 ch. 97 ; OFEFP/OFROU/Association suisse des ingénieurs en transport, Rapports d'impact ; OFEV, Manuel EIE.

²⁷⁰ Cf. Brahier, Installations dangereuses, ch. 1144.

les risques. L'idée est en effet de garantir le respect d'un risque acceptable à l'avenir également²⁷¹ ; le choix d'un emplacement n'est ainsi pas adéquat si les distances ne peuvent pas être garanties, c'est-à-dire si le voisinage, une fois construit conformément aux possibilités offertes par le plan d'aménagement, doit amener le détenteur à reconnaître un risque inacceptable²⁷².

412 Ce régime, prévu par le droit suisse, reste à nos yeux insatisfaisant. En effet, si le détenteur prend toutes les mesures constructives et d'exploitation nécessaires au regard des possibilités constructives actuelles, il n'est pas à l'abri d'une décision des autorités planificatrices qui modifierait le régime des zones sises dans le voisinage. Une modification qui autorise une densification peut contraindre l'installation à devoir prendre des mesures de sécurité supplémentaires, situation qui, à terme, peut entraîner la disparition de l'installation dangereuse²⁷³. Le nouvel art. 11a OPAM n'y remédie pas. En revanche, le droit européen exige que les Etats membres maintiennent des distances appropriées entre les nouvelles installations et les zones sensibles, plutôt que d'obliger le détenteur de l'installation à adopter des mesures de sécurité supplémentaires.

2. La délimitation de nouveaux aménagements à proximité d'une installation existante

413 Si de nouveaux aménagements sont prévus à proximité d'une installation dangereuse existante, ni la LPE, ni l'OPAM ne contiennent de règles qui permettraient d'imposer des mesures à une personne autre que le détenteur. Ceci est regrettable car les mesures au lieu d'impact contribuent à assurer une certaine protection aux biens juridiques qu'entend protéger le droit de l'environnement²⁷⁴. Elles permettent notamment d'éviter que l'homme ne soit exposé à des atteintes potentiellement nuisibles ou incommodes²⁷⁵. Elles sont justifiées lorsque les circonstances techniques ou d'exploitation, les conditions locales, les exigences de l'esthétique ou d'autres besoins peuvent rendre la prise de mesures à la source impossible ou déraisonnablement coûteuse par rapport au résultat escompté²⁷⁶. L'on note que ce sont souvent des considérations de nature politique qui motivent ces dérogations au principe de limitation à la source²⁷⁷. En particulier, des mesures au lieu d'impact sont indispensables afin d'assurer le maintien et le développement de l'économie helvétique

²⁷¹ Cf. Services d'application de l'OPAM, p. 34 ; arrêt du TF 1A.14/2005.

²⁷² Cf. Brahier, Installations dangereuses, ch. 512. Le fait que la Cour de Justice, dans son arrêt du 15 septembre 2011 (C-53/10) ait admis que les autorités chargées de délivrer les permis de construire doivent également prendre en considération le besoin de maintenir des distances appropriées (n° 339) n'y change rien à notre avis. En effet, il est ici question de l'examen d'une demande de permis de construire une nouvelle installation dangereuse, situation qui exige de celle-ci qu'elle prenne en compte la constructibilité des zones avoisinantes, afin de respecter son obligation quant au choix d'un emplacement adéquat.

²⁷³ Cf. Brahier, Installations dangereuses, ch. 517.

²⁷⁴ Schrade/Loretan, Commentaire LPE, art. 11 ch. 16a.

²⁷⁵ Cf. l'art. 7 al. 2 LPE qui considère comme atteintes non seulement les émissions mais également les immissions, c'est-à-dire les atteintes « au lieu de leur effet ». D'un autre avis, Rausch/Marti/Griffel, ch. 44. Si l'on considère que ces mesures ne respectent pas le principe de prévention, il est difficile de soutenir ensuite que des mesures d'aménagement du territoire, comme celles prévues à l'annexe 2 ch. 512 OPair, constituent des mesures préventives. En effet, ni les unes ni les autres n'affectent les émissions en tant que telles, qui se répandent dans l'environnement naturel sans restrictions ou limitations.

²⁷⁶ FF 1979 III 789.

²⁷⁷ Griffel, Grundprinzipien ch. 201.

dans certains domaines (transports, énergie, télécommunication, etc.). Néanmoins, ces mesures restent toujours subsidiaires par rapport aux mesures à la source²⁷⁸.

414 Les règles de l'aménagement du territoire sont, quant à elles, à disposition des autorités compétentes et permettent d'imposer des mesures aux voisins par le biais des plans d'affectation. Comme nous l'avons indiqué ci-devant, elles permettent de maîtriser le développement de l'urbanisation autour des installations dangereuses²⁷⁹. Ainsi, sur la base du droit existant, les autorités devraient, à notre avis, être tenues d'assurer une réelle maîtrise de l'urbanisation à proximité des installations dangereuses. Néanmoins, nous étions arrivés, dans notre travail de recherche, à la conclusion qu'une révision législative s'imposait dans ce domaine²⁸⁰.

415 Depuis la parution de notre travail de recherche, fin 2010, le Conseil fédéral a mis à l'enquête le nouvel art. 11a OPAM. Ce dernier exige désormais expressément de coordonner la prévention des accidents majeurs avec les plans directeurs et les plans d'affectation. Cependant, il ne se prononce toujours pas sur la manière d'y parvenir. Sur la seule base du texte légal et sans tenir compte des explications complémentaires fournies par l'OFEV, le droit suisse n'est (toujours) pas comparable aux exigences européennes fixées à l'art 12 de la directive Seveso II et développées dans la directive de 2006. Il ne connaît pas d'obligation comparable à l'obligation de « maîtrise de l'urbanisation » figurant dans la réglementation européenne²⁸¹, à charge des autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire.

416 Le droit suisse est d'autant plus éloigné des règles européennes qu'il ne connaît pas d'obligation à charge des autorités chargées de délivrer les permis de construire. Or, en droit européen, l'obligation qui consiste à veiller à ce qu'il soit tenu compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre, d'une part, les établissements couverts par ladite directive et, d'autre part, les immeubles fréquentés par le public, s'impose non seulement aux autorités compétentes en matière de planification, mais également aux autorités chargées de délivrer les permis de construire²⁸². Une telle obligation n'existe pas en droit suisse ; elle ne pourrait d'ailleurs pas être fondée sur les règles de police des constructions existantes, à défaut d'une base légale expresse à ce sujet.

417 Nous restons ainsi d'avis qu'une révision législative dans ce domaine devrait s'imposer. Si les autorités fédérales se contentent d'introduire une base légale comparable à l'art. 12 de la directive Seveso était adoptée en droit suisse, il conviendrait alors de retranscrire dans une directive de l'OFEV les principes figurant dans la directive européenne de 2006, afin de clarifier certains principes d'aménagement. Si, au contraire, les autorités fédérales envisagent de compléter les instruments existants par des mesures complémentaires de gestion spatiale des risques, nous renvoyons le lecteur à notre travail de recherche où nous avons élaborés les contours d'une telle révision²⁸³ ; à cette occasion, elles pourraient également s'inspirer des instruments du droit français destinés à maîtriser l'urbanisation autour des installations dangereuses.

²⁷⁸ Brahier, ch. 521 ; Schrade/Loretan, Commentaire LPE, art. 11 ch. 16 ; Zürcher, p. 244 ; Favre, Protection, p. 118.

²⁷⁹ Brahier, Installations dangereuses, ch. 1286.

²⁸⁰ Brahier, Installations dangereuses, ch. 1290.

²⁸¹ Et précisée par la jurisprudence européenne : cf. l'arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011 (C-53/10) commenté ci-devant (n° 337 ss).

²⁸² Et ceci conformément à la jurisprudence européenne. Cf. l'arrêt de la Cour de Justice du 15 septembre 2011 (C-53/10) commenté ci-devant (n° 337 ss).

²⁸³ Brahier, Installations dangereuses, ch. 1291 et les renvois effectués.

Fribourg, le 1^{er} juillet 2012

Dr. Jean-Michel Brahier, avocat