

N° 128

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 novembre 2014

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

relative à un moratoire sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques issus de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et des lois subséquentes,

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

Par Mmes Marie-France BEAUFILS, Évelyne DIDIER, MM. Jean-Pierre BOSINO, Michel LE SCOUARNEC, Paul VERGÈS, Mme Éliane ASSASSI, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, M. Pierre LAURENT, Mme Christine PRUNAUD et M. Dominique WATRIN,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Suite au terrible accident survenu à l'usine AZF de Toulouse en 2001, le Gouvernement a annoncé vouloir faire de la sécurité industrielle une préoccupation majeure. Les services de l'État ont travaillé aux dispositions à mettre en œuvre pour protéger efficacement les populations résidant en proximité des sites industriels classés « Seveso seuil haut ».

La commission d'enquête parlementaire sur la sûreté des installations industrielles, présidée par le député François LOOS, a débouché sur un rapport éponyme, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 janvier 2002.

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, dite « Loi Bachelot », ne répond que partiellement aux exigences du rapport de la commission d'enquête.

Celle-ci doit permettre de protéger les riverains et de maîtriser l'urbanisation autour des usines à risques. Malgré de nombreux ajustements jusqu'à ces dernières semaines avec l'adoption de la loi relative à l'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, elle ne répond toujours pas aux demandes des riverains.

Dix ans après sa promulgation, au 30 avril 2013, sur 407 plans de prévention des risques technologiques (PPRT) à réaliser, seuls 56 % des plans prescrits ont été approuvés, soit seulement 225. C'est-à-dire que plus de deux-cents sites sont toujours en cours d'instruction. Quelques sites industriels parmi les plus complexes n'ont toujours pas de PPRT prescrits.

Cette difficulté tient à une inadéquation de la loi qui la rend coûteuse pour l'État, les collectivités territoriales et les riverains et reste souvent

inapplicable et inefficace, entraînant son rejet par les riverains et les collectivités territoriales.

Décider d'un moratoire aujourd'hui, ce n'est pas perdre du temps, c'est en gagner pour réviser en profondeur cette loi et sa transposition dans le code de l'environnement et rendre enfin le texte applicable et efficace pour une réelle sûreté autour des installations industrielles.

L'esprit de la loi de juillet 2003

Votée durant l'été 2003, le Gouvernement annonçait avoir assuré, en cas d'accident industriel majeur, la protection des populations riveraines.

Un des éléments essentiels réside dans l'affirmation que l'industriel doit désormais « diminuer le danger à la source ».

Dans les faits, la loi demande à l'industriel de définir des zones de risques de différents niveaux autour du site desquelles découlent des zones d'expropriation, de délaissement ou de renforcement des habitations.

Dans la réalité, le risque n'est pas circonscrit à l'intérieur des sites industriels. Pour limiter l'exposition aux risques, les riverains doivent contribuer au financement des travaux de confortement de leur habitation.

L'ensemble de la philosophie de ces actions est conduit par la notion « d'économiquement acceptable ».

Ainsi, « l'étude de dangers doit permettre, dans des conditions économiquement acceptables, un niveau de risques aussi bas que possible, compte tenu de l'état des connaissances et des pratiques et de la vulnérabilité de l'environnement de l'installation ».

La réglementation permet donc aux industriels d'accepter ou de refuser des travaux qui permettent de réduire la dangerosité de leurs unités et dont le coût leur paraît acceptable. Aucun seuil ou critère d'acceptabilité économique n'est donc proposé par le législateur pour encadrer la réduction du risque à la source.

Trois phases déterminent la conduite d'un plan de prévention des risques technologiques :

1) Avant sa prescription, la définition des études de danger (EDD) sous l'égide de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), réalisée sous la responsabilité de l'exploitant, avec des experts homologués par l'État. Il s'agit d'un travail complexe qui

aboutit *in fine* à une matrice à deux entrées permettant de classer les dangers et la probabilité d'occurrence : la grille de mesure de maîtrise des risques qui est le cœur du PPRT ;

2) La phase de concertation, qui doit durer 18 mois. Pour les PPRT ayant un fort impact sur l'urbanisation, elle peut être prolongée ;

3) La phase d'approbation et de mise en œuvre : définie dans les textes officiels, elle comprend plusieurs niveaux dont la commission locale d'information et de concertation renommée comité de suivi de site, les réunions publiques, les réunions des personnes et organismes associés (POA) qui regroupent le représentant de l'État, les élus, les industriels, riverains, syndicats et associations.

Le reproche majeur réside dans le fait qu'elle démarre alors que le PPRT est prescrit, c'est-à-dire que les zones à risques ont déjà été définies, en fonction des études de danger. De plus, comment concilier la concertation avec des règlements et une loi intouchables ?

La composition du comité de suivi de site peut entraîner des déséquilibres forts entre la représentativité des riverains et celle des institutions, élus et industriels.

Un moratoire permettra une remise à plat de la loi afin d'optimiser la sécurité de tous et de redéfinir les responsabilités et de clarifier durablement la question du financement.

Il semble important de revenir sur quelques axes majeurs de la mise en œuvre de la loi afin de mieux cerner les contradictions qui ont entraîné l'échec de la mise en œuvre des PPRT et les voies d'une modification substantielle de la loi.

- **Du point de vue de la sécurité et de la sûreté des citoyens**

Au nom de la défense de la propriété, l'industriel protège ses secrets de fabrication et assure, dans le respect du droit, notamment en matière de droit du travail, le fonctionnement de sa production, mais il ne doit pas empiéter sur la jouissance de leur droit de propriété des riverains et voisins. Les droits des citoyens sont « ... la propriété, la sûreté... » et l'État en est le garant dans le cadre de l'égalité pour tous.

La responsabilité de l'industriel est une constante avec l'obligation de limiter les dangers à la source ; la responsabilité de l'État est de faire respecter le principe de prévention, de maîtriser la sûreté de l'installation et non d'établir une « sécurité » qui ne peut être à 100 %, le risque zéro n'existant pas.

La loi, votée après bien des versions, inverse cette tradition législative au bénéfice exclusif des industriels.

L'État doit assurer la sûreté des citoyens ; la définition d'un risque acceptable avec la méthode probabiliste dite « mesure de maîtrise des risques » prête à discussion et surtout demande à être examinée par les parties dans la plus grande transparence et le débat contradictoire appuyé sur des examens d'experts que la loi prévoit dans le cadre des comités locaux d'information et de concertation et des comités de suivi de site, mais dont le financement est notoirement insuffisant.

Les comités de suivi de site, de composition plurielle, doivent être pleinement informés et pouvoir juger, sur documents, de la limite de « l'économiquement acceptable ».

Le danger qui « sort » de l'enceinte de l'usine est une atteinte à la jouissance de propriété des voisins. L'industriel est du reste tenu responsable par la loi d'installer à ses frais, dans son usine, des moyens d'alerte en direction aussi bien des salariés que des riverains. Faire supporter les conséquences du risque par les victimes potentielles peut relever d'une atteinte à la liberté d'autrui.

L'obligation de travaux de renforcement du bâti faite aux riverains exonère l'industriel de ses obligations de sûreté de son installation et inverse complètement les responsabilités. Bien plus, en commandant et finançant ces travaux, le riverain victime de mise en danger reconnaît sa propre responsabilité et ne pourrait éventuellement plus bénéficier d'indemnité compensatoire en cas d'accident.

Les circonstances particulières de la production de biens socialement utiles expliquent le danger mais ne justifient pas l'acceptation du risque sans un contrôle clair et contradictoire par les parties et les institutions, sous peine d'arbitraire.

L'indemnisation doit être complète et préalable ; ce que cette loi et les textes subséquents ignorent tant sur le montant des subventions, qui reste variable, que sur son caractère préalable nié, puisque le riverain doit faire l'avance de travaux.

La création d'un fonds spécial et dédié à la réduction des risques à la source pourtant proposé par le Rapport Loos a, du fait de ce transfert de responsabilités, été évitée, au seul bénéfice de l'industriel.

- **Du point de vue de la diminution du danger à la source**

La loi fixe dans ses objectifs la diminution du risque à la source. Pourtant, celui-ci n'est pas le seul déterminant de la sécurité des riverains. Il faut substituer à cette notion celle de réduction du danger à la source qui assure mieux l'orientation fixée par la loi.

Le danger est la façon dont un objet ou une situation est susceptible de causer du tort.

La directive Seveso 3 qui remplacera, le 1^{er} juin 2015, la directive Seveso 2, le définit ainsi : « *propriété intrinsèque d'une substance dangereuse ou d'une situation physique de pouvoir provoquer des dommages pour la santé humaine ou l'environnement* ».

Il y a danger lorsqu'un objet (ou une substance) ou une situation possède une capacité intrinsèque à provoquer un effet dommageable, par exemple un incendie, des explosions, la surpression, des fuites de gaz toxique.

L'exposition est le nombre de personnes victimes potentielles au danger ou à ses effets.

La présence d'une victime potentielle et son éloignement par rapport au danger déterminent le niveau du risque. Par exemple, un incendie ou une explosion peuvent endommager les installations situées à proximité mais ne fera pas de victime si la zone est déserte à ce moment précis.

Par conséquent, le risque est la probabilité qu'un effet dommageable se produise dans une période donnée ou dans des circonstances déterminées. Cette définition est donnée par la directive Seveso 3.

Pour qu'il y ait un risque, il faut donc qu'il y ait à la fois un danger et une exposition à ce danger, par exemple une sphère de gaz et un incendie.

L'évaluation des risques est un outil de gestion qui permet de déterminer si un effet dommageable risque de se produire, comment et dans quelles circonstances. Pour évaluer le risque, il faut tenir compte du danger et du degré d'exposition. Concernant par exemple les produits chimiques, les mots « risque » et « danger » sont souvent utilisés à tort comme des synonymes.

Il est donc important de considérer ces deux concepts dans la lecture de la loi.

1° – *La détermination du risque* (lignes horizontales dans la grille MMR)

La loi se limite à demander à l'exploitant de « réduire le risque à la source ».

Au départ, les risques et les dangers sont évalués par les industriels dans l'étude de dangers. Il s'ensuit une matrice à deux entrées appelée grille de mesure de maîtrise des risques. Dans cette grille, l'exploitant se borne par des mesures d'investissements internes (rajout de niveaux automatiques, détecteurs de gaz, vannes supplémentaires, etc.) à faire glisser la probabilité d'accidents horizontalement de droite à gauche (A à E) afin de sortir des cases « non ».

Ainsi le site reste exploitable et l'accident jugé improbable (mais pas nul). L'industriel a réduit le risque à la source.

2° – *Le danger* (lignes verticales dans la grille MMR)

Or, si on examine ces grilles de plus près, on s'aperçoit qu'il reste dans les différentes cases verticales : des accidents potentiels touchant

de nombreuses personnes dans la case « désastreux », des accidents potentiels dans la case « catastrophiques ».

On a donc diminué la probabilité d'accident, mais celui-ci peut survenir. Son effet sera le même qu'avant la prescription puisque la dangerosité du site n'a pas diminué. Pour diminuer cette dangerosité, il faudrait agir verticalement sur la grille, c'est-à-dire abaisser les effets de l'accident (exemple : diminution du stockage dans les sphères).

- **Du point de vue des mesures financières**

Les modes de financements prévus par les PPRT sont trop disparates.

Le financement des mesures imposées par les PPRT varie actuellement selon la nature de celles-ci. En effet, les mesures d'expropriation et de délaissement prévues à l'article L. 515-16 II et III du code de l'environnement sont financées conjointement par l'industriel à l'origine du risque, les collectivités territoriales percevant la contribution économique territoriale, et l'État (33,3 % chacun en l'absence d'un autre accord).

Les mesures de protection des populations prescrites en application de l'article L. 515-16 IV sont, en partie, à la charge des propriétaires riverains. Ces derniers peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt de 40 % (loi de finances pour 2013) dont le taux fluctue chaque année. Désormais, l'article L. 515-19 *I bis* prévoit un financement complémentaire de 50 % du coût des travaux prescrits à la charge des exploitants des installations et des collectivités territoriales. Dans tous les cas, les riverains doivent supporter 10 % des coûts des travaux restants.

Il y a donc une injustice manifeste puisque l'industriel, générateur du danger, ne supportera qu'une très faible charge pour ces mesures de protection.

Par ailleurs, le deuxième alinéa du IV de l'article L. 515-16 du même code plafonne désormais à 20 000 € le coût des travaux prescrits pour une personne physique. Cependant, il apparaît que dans certains cas, cette somme se révèle très insuffisante et donc les propriétaires ne

peuvent bénéficier d'aucun financement s'ils veulent faire des travaux plus complets. Quant aux riverains, ceux-ci doivent supporter en partie le coût de leur mise en sécurité, ce qui est inacceptable.

Enfin, les recommandations de l'article L. 516-V ne font l'objet d'aucun financement extérieur et sont donc à la charge intégrale des propriétaires riverains.

Il existe donc une injustice manifeste car la charge de mesures de protection n'appartient que faiblement à l'industriel à l'origine des dangers.

Les collectivités territoriales sont amenées non seulement à participer au financement de mesures foncières mais également au financement des travaux prescrits alors que les ressources des communes ont diminué considérablement ces dernières années, suite à la réforme de la taxe professionnelle.

L'objectif de la loi étant la protection des populations, de toutes les populations quel que soit leur degré d'exposition aux dangers, il apparaît indispensable de prévoir un mécanisme unique de financement de l'ensemble des mesures (foncières et de protection) qui garantissent leur réalisation effective et leur efficacité. Seule la création d'un fonds national de prévention financé par les industriels et l'État, prenant en charge l'ensemble de ces mesures, permettrait d'assurer la justice et l'équité dans ce domaine.

La préférence est donnée aux mesures foncières sur la réduction du danger à la source.

Le deuxième alinéa du V de l'article L. 515-16 du code de l'environnement stipule que les plans peuvent prévoir des mesures supplémentaires de prévention des risques lorsque leur coût est inférieur à celui de la mise en œuvre du délaissement et de l'expropriation. Par conséquent, la loi actuelle n'impose pas aux industriels la recherche de toutes les solutions de réduction des dangers.

- **Du point de vue de la notion d'économiquement acceptable**

L'économiquement acceptable est une notion qui est incompatible avec la réduction des dangers à la source puisque les industriels, protégés par cette notion, ont la liberté de refuser les modifications lourdes permettant cette réduction du danger.

Le terme d'économiquement acceptable introduit dans la loi n° 2003-669 précitée, fait référence à un autre terme utilisé lors du sommet de Rio : le principe de précaution.

Cette notion est formulée, dans un sens autre que scientifique, pour la première fois en 1992 dans le principe 15 de la Déclaration de Rio : *« En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »*

En France, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, précise que *« l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ; le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable »*. La France a donc ajouté à la définition de Rio les notions de réaction proportionnée et de coût économiquement acceptable.

En février 2005, le Parlement réuni en Congrès a inscrit dans la Constitution la Charte de l'environnement, installant par là même le principe de précaution (art. 5) au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes juridiques : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertain en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures*

d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

Il n'y est pas question d'économiquement acceptable.

Pourtant la loi fait référence au code de l'environnement, mais pas à la charte.

La Commission européenne, sur le recours au principe de précaution, définit ainsi des lignes directrices : le principe de précaution ne peut être invoqué que dans l'hypothèse d'un risque, il ne peut en aucun cas justifier une prise de décision arbitraire. Le recours au principe de précaution n'est donc justifié que lorsque trois conditions préalables sont remplies :

- 1) l'identification des effets potentiellement négatifs ;
- 2) l'évaluation des données scientifiques disponibles ;
- 3) l'étendue de l'incertitude scientifique.

Les mesures résultant du recours au principe de précaution peuvent prendre la forme d'une décision d'agir ou de ne pas agir. Lorsque agir sans attendre plus d'informations scientifiques semble la réponse appropriée, cette action peut prendre diverses formes : adoption d'actes juridiques susceptibles d'un contrôle juridictionnel, financement d'un programme de recherche, information du public quant aux effets négatifs d'un produit ou d'un procédé.

La question est légitimement posée aujourd'hui, dans le cadre d'échanges mondialisés où la concurrence libre et non faussée est la règle économique, de savoir si le législateur n'a pas été tenté d'introduire cette notion « d'économiquement acceptable » afin de concilier réduction des risques ou des dangers et pérennité économique de l'outil. Et ainsi de sauvegarder les apparences du principe de précaution.

Il est clair que cette notion d'économiquement acceptable a des répercussions importantes sur le comportement des industriels et de l'État, en charge de l'application de la réglementation.

Et des conséquences lourdes pour l'environnement industriel (tant en interne qu'en externe).

Car dans ces conditions on comprend plus aisément pourquoi.

Il s'agit d'une conception politique et économique spécifiquement française qui n'est pas reprise au niveau européen.

On est donc en droit de se demander si d'une part cette formule est respectueuse de notre loi fondamentale, et d'autre part, en accord avec les règles européennes.

On est également en droit de se poser la question du sort des salariés de ces entreprises qu'ils soient organiques ou sous-traitants.

Pourquoi les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail n'ont qu'un avis consultatif sur ces questions et ne peuvent obtenir un droit plus étendu leur permettant de discuter d'égal à égal avec leur direction et les ingénieurs de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. On parle ici de la citoyenneté en entreprise et de droits nouveaux pour les salariés.

Cela accrédite l'idée de la mise en place de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de plateforme afin d'avoir une vue d'ensemble de la problématique des risques pour notamment permettre aux entreprises sous-traitantes et à leurs salariés d'être partenaires de cette réflexion de réduction des risques et des dangers.

Il ne s'agit nullement de mettre en difficulté les industriels des grands groupes qui sont souvent à la source des dangers. Il ne s'agit pas non plus de céder face au chantage à l'emploi qui peut parfois être exercé. La sécurité des salariés, des riverains, de la production elle-même ne doit pas être limitée au bon vouloir des industriels mais doit faire l'objet de concertations sérieuses et transparentes avec les acteurs publics, associatifs et syndicaux.

Se posent enfin les questions de l'après-PPRT qui exigeront l'accompagnement de tous les riverains sur l'ensemble des domaines de mesures imposés : expropriations, délaissement et prescriptions, paiement de l'avance des crédits d'impôts, gestion de l'ensemble des

aides, confirmation des entreprises agréées pour les diagnostics, pour effectuer les travaux avec les garanties nécessaires, responsabilité de maître d'ouvrage, responsabilité garantie par les assurances.

Tous ces questionnements n'apparaissent pas dans la loi de juillet 2003 et dans les actes réglementaires. Ils sont pourtant incontournables !

L'ensemble de cette réflexion démontre le besoin de revisiter profondément le droit des plans particuliers de préventions des risques afin de les rendre lisibles, efficaces, cohérents et partagés avec les riverains et les élus des collectivités territoriales.

C'est le sens de la proposition de moratoire de leur mise en œuvre.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 1^{er} à 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,
- ④ Vu le chapitre VIII *bis* du Règlement du Sénat,
- ⑤ Vu les difficultés de mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques dont un nombre important ne sont pas approuvés ou font l'objet de recours contentieux,
- ⑥ Souhaite instamment un moratoire de la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques issus de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et des lois subséquentes jusqu'au 1^{er} septembre 2015 afin de procéder à une nouvelle concertation avec les acteurs concernés.