

Les risques technologiques majeurs
face au droit international de
l'environnement
(Convention d'Helsinki)
et au droit communautaire
de l'environnement

Antoine MAUPETIT
Avocat au Barreau de NANTES
ANTELIS Avocats Associés

Avec :
Margot HOUALET
Adèle VALLET

Novembre 2010

Sommaire

Introduction.....	3
I - La prévention au cœur de la politique de réduction du risque technologique majeur	8
A) L'objectif d'un niveau élevé de protection, fondement de la politique de prévention.....	8
1) Réduire la probabilité d'occurrence de l'accident majeur	8
2) Limiter les conséquences du risque majeur potentiel par une gestion de l'espace adéquate	9
B) La prévention au moyen d'outils favorisant la transparence.....	12
1) La coopération active entre les différents acteurs	12
2) L'ouverture aux citoyens d'un système d'experts en application du principe d'information et de participation	14
II- De la prévention à la responsabilité : la difficile gestion de la catastrophe	17
A) La gestion collective des crises technologiques	177
1) Une gestion fondée sur la transparence et la coopération entre les différents acteurs.....	17
2) Une gestion fondée sur les expériences passées : tirer les leçons des catastrophes.....	18
B) Un système de responsabilisation balbutiant.....	19
1) Des dispositions embryonnaires en droit international	19
2) Le relais du droit communautaire sur la question de la responsabilité environnementale	21
Conclusion	24
Annexes	25

Introduction

Au premier abord, les risques technologiques majeurs se caractérisent par leur origine, ce qui permet de les différencier des autres risques majeurs, notamment des risques naturels.

Ainsi, les accidents majeurs naturels, appelés également catastrophes naturelles, ont pour origine les phénomènes géologiques et climatiques, tels que les tremblements de terre, les éruptions volcaniques, les tempêtes, les cyclones,....

A l'inverse, les accidents majeurs technologiques ont pour origine les activités et les ouvrages des hommes. Ce sont les accidents industriels, les explosions de dépôts de carburants...

Dès lors, les risques technologiques majeurs sont des risques créés par l'Homme, pour lui permettre d'atteindre un confort de vie moderne. A ce titre, il est incontestable que l'utilisation de produits chimiques a été centrale pour le développement de l'industrie et de l'agriculture moderne. Ceux-ci ont contribué à améliorer la productivité agricole mais aussi la qualité des produits. Ainsi, la plupart des produits de grande consommation sont issus des industries chimiques ou pétrolières, qui sont clairement génératrices de risques.

Corrélativement à ce développement technologique, nous favorisons donc la réalisation de préjudices matériels, écologiques et sanitaires de grande ampleur.

Ainsi, nous mettons en péril notre environnement qui contribue pourtant directement à notre bien-être, et nous favorisons la survenance de catastrophes sanitaires.

En effet, les activités technologiques sont génératrices de risques pour l'environnement, dans la mesure où les substances dangereuses utilisées par les industries, mais aussi les processus de fabrication, de manipulation et les conditions de stockage de ces substances peuvent être à l'origine de phénomènes dangereux entraînant une forte pollution de l'air, de l'eau, etc., ce qui nuit incidemment à la santé humaine.

En outre, des milliers de personnes vivent à proximité d'industries à risques. La majorité des établissements sont ainsi localisés sur des territoires densément peuplés. Si on prend l'exemple de la France, la majorité des établissements classés SEVESO se trouvent dans les régions Ile de France, Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) et Nord Pas de Calais, qui sont les quatre régions françaises les plus peuplées, ce qui s'explique par l'attractivité économique de ces régions, le tourisme ou même l'héliotropisme pour la région PACA¹.

¹ Voir Annexe I

Ainsi, de nombreux accidents industriels ont fait des milliers de victimes dans le monde, et ont été des catastrophes écologiques d'importance majeure².

En réaction à ces importantes catastrophes technologiques, qui ont déclenché une prise de conscience dans l'ensemble de la communauté internationale, les autorités communautaires et internationales compétentes ont été amenées à réglementer les risques liés aux activités industrielles pour l'environnement et la santé.

Ainsi, elles ont concentré leurs efforts sur la prévention de ces accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et sur la limitation de leurs conséquences pour l'homme et pour l'environnement, afin d'assurer des niveaux de protection élevés.

Tout d'abord, l'émotion suscitée par le rejet accidentel de Dioxine en 1976 sur la commune de SEVESO en Italie, provoquant une intoxication très importante de la population environnante, a incité les Etats européens à se doter d'une politique commune en matière de prévention des risques industriels majeurs.

Le 24 juin 1982, l'Union européenne a alors adopté la directive dite SEVESO I concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents impliquant des substances dangereuses.

Malgré ce premier dispositif législatif, une nouvelle catastrophe se produit à Bâle en 1986 (explosion d'une usine chimique). A la suite de ce nouvel accident, la directive est alors modifiée et son champ d'application étendu, ce que l'on envisagera ci-dessous. En effet, dans le cadre du 4^{ème} Programme d'Action pour l'Environnement, le Conseil européen adopte le 9 décembre 1996 une nouvelle directive dite « SEVESO II », qui se substitue à la directive « SEVESO I », depuis le 3 février 1999.

Néanmoins, les résultats de nouvelles études relatives aux propriétés dangereuses de certaines substances et la survenance de nouveaux accidents au sein de l'Union européenne, telle que la pollution du Danube au cyanure, en janvier 2000, à Baia Mare en Roumanie, ont amené le Conseil à modifier la directive « SEVESO II », le 31 décembre 2003.

Concernant le Droit international, le processus normatif a été plus long à se mettre en œuvre. Ainsi, il a fallu attendre le 19 avril 2000 pour qu'entre en vigueur la première convention portant directement sur les accidents technologiques majeurs.

Cette convention d'Helsinki relative aux effets transfrontières des accidents industriels, a été adoptée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, qui regroupe 55 Etats allant des Etats-Unis à la Fédération de Russie, et l'Union Européenne.

Elle trouve son origine dans les conclusions du document final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), tenue à Sofia en novembre 1989, qui visait à établir en Europe une coopération renforcée dans le domaine de l'environnement.

² Les accidents les plus marquants : Annexe V.

Que ce soit au niveau international ou régional, les textes adoptés délimitent précisément leur champ d'application.

En premier lieu, sur le plan du Droit communautaire, l'article 2 de la directive « SEVESO II » dispose que cette directive s'applique à tout établissement où des substances dangereuses sont présentes ou sont susceptibles d'être produites en cas d'accident, dans des quantités égales ou supérieures aux quantités indiquées en annexe.

Il ressort de cet article que la directive « SEVESO II » élargit et simplifie à la fois son champ d'application.

Dans un premier temps, la directive « SEVESO II » élargit son champ d'application, notamment par rapport à la directive « SEVESO I », dans la mesure où elle a vocation à s'appliquer à tout établissement, ce qui implique qu'elle ne fait plus référence en annexe à une liste des procédés et des activités.

Cette directive ne distingue donc plus selon les types d'activités, et s'applique à l'ensemble des activités qui ne sont pas expressément exclues de son champ d'application par l'article 4.

L'article 4 de la directive « SEVESO II » exclut alors de son champ d'application les installations militaires, les dangers liés aux rayonnements ionisants, les transports de substances dangereuses par route, rail, air et voies navigables, les transports de substances dangereuses par pipelines à l'extérieur des établissements visés par la présente directive, les décharges de déchets.

Il en résulte que cette directive s'applique aux établissements exerçant une activité de fabrication, de manipulation et de stockage de substances dangereuses, des opérations de traitement et de stockage de matières minérales réalisées par des industries extractives et impliquant la présence de substances dangereuses, aux installations d'élimination de terres stériles utilisées dans ces opérations, aux établissements exerçant une activité de fabrication et de stockage d'explosifs, aux installations d'élimination des déchets dangereux et aux installations nucléaires présentant des risques d'origine chimiques.

En outre, le champ d'application de cette directive s'élargit en pratique dans la mesure où elle ne se contente plus en annexe de lister l'ensemble des substances relevant de son champ d'application, mais elle l'assortit d'une liste de catégories de substances.

Dans un second temps, en réduisant de 180 à 50 le nombre de substances désignées dans la liste figurant en annexe de la directive, celle-ci simplifie considérablement son champ d'application.

Parallèlement à l'extension de son champ d'application, la directive « SEVESO II » a modifié, pour certaines catégories de matières dangereuses, les seuils préalablement définis dans la directive « SEVESO I ». Ainsi, la directive s'applique plus strictement à un certain nombre d'établissements qui exploitent des substances dont les seuils ont été revus à la hausse et qui sont en conséquence soumis à une procédure d'autorisation, et plus simplement de déclaration.

En second lieu, sur le plan du Droit international, la Convention d'Helsinki définit clairement l'accident industriel comme « un événement consécutif à un phénomène incontrôlé dans le déroulement de toute activité mettant en jeu des substances dangereuses ».

Conformément à la directive « SEVESO II », cette convention établit que le risque est lié à la présence de substances dangereuses, dont la dangerosité est précisément définie sur la base de critères figurant dans son annexe 1.

Cette annexe établit les quantités limites que les parties doivent prendre en compte pour déterminer la dangerosité des substances, et incidemment identifier les sites.

Néanmoins, la convention d'Helsinki définit plus restrictivement que la directive « SEVESO II » les activités relevant de son champ d'application.

Ainsi, l'article 2 de cette convention exclut expressément de son champ d'application les accidents nucléaires, les situations d'urgence radiologiques, les accidents survenant dans des installations militaires, les ruptures de barrage, les accidents dans les transports terrestres à l'exception des interventions d'urgence à la suite de tels accidents et des transports sur le site de l'activité dangereuse, les accidents liés à la libération accidentelle d'organismes ayant subi des modifications génétiques, les accidents liés aux activités dans le milieu marin et le déversement d'hydrocarbures ou d'autres substances nocives en mer.

Bien que la convention d'Helsinki définisse plus strictement son champ d'application par rapport aux directives SEVESO, les champs d'applications déterminés par ces deux textes ont pour point commun d'être définis qu'à travers la notion d'accident, sans même envisager le risque.

Si au premier abord, cette seule référence au terme d'accident peut paraître antagoniste au regard des principes de protection développés par ces textes, cette absence de mention du risque est parfaitement normale.

En effet, le risque est connu, et on peut en déterminer les véritables causes et en expliquer les origines, voir les conséquences et même leur importance.

Ainsi, c'est l'accident qui constitue l'évènement inattendu ou fortuit. L'aléa ne réside donc que dans la survenance de l'accident, puisqu'il est impossible de prévoir à l'avance si le risque va se réaliser et à quel moment.

Etant donné que la réalité du risque sanitaire et environnemental est parfaitement établie, le principe de précaution ne trouve pas à s'appliquer en matière de risques technologiques majeurs.

Cependant, il est essentiel de protéger l'environnement et les hommes contre ces risques technologiques majeurs, ce qui impose l'application de principes de protection, tels que le principe de prévention, et de principes de gestion des accidents.

Par conséquent, la régulation des risques technologiques majeurs par les droits international et communautaire est-elle une déclinaison efficace des grands principes du droit de l'environnement ?

Afin d'éviter tout accident technologique majeur, il est nécessaire de renforcer la prévention et la gestion des risques.

Le principe de prévention est donc fondamentalement au cœur de la politique de réduction des risques technologiques majeurs, dans la mesure où la prévention vise à empêcher la création de pollutions ou de nuisances, plutôt qu'à y remédier, dès lors que la réalisation d'un risque est à la fois connu et certain.

En outre, en matière de risques technologiques majeurs, la politique de prévention vise un niveau élevé de protection des hommes et de l'environnement (Traité CE et Déclaration de Rio), ce qui suppose de réduire le risque de réalisation de l'accident, mais également de limiter les effets d'une catastrophe technologique, notamment par le biais du principe d'information et du principe de participation, pour une plus grande efficacité (I).

Cependant, le risque zéro n'existe pas, et les mesures prises suivant le principe de prévention ne peuvent suffire à prévenir à la réalisation d'un accident.

Dans ces conditions, face à la réalisation d'une catastrophe technologique, il est impératif d'adopter une politique efficace de gestion de la crise fondée sur une logique de transparence et de coopération ainsi que sur les principes de réparation du dommage encore embryonnaires (II).

I - La prévention au cœur de la politique de réduction du risque technologique majeur

La prévention « anticipe l'occurrence d'une atteinte à l'environnement et implique l'établissement des mesures propres à en empêcher la survenance, ou tout au moins, lorsqu'elle est déjà apparue d'enrayer son extension »³. En matière de risques industriels majeurs, la politique de prévention vise un niveau élevé de protection (A), notamment au moyen d'outils favorisant la transparence (B).

A) L'objectif d'un niveau élevé de protection, fondement de la politique de prévention

Un niveau élevé de protection de la population et de l'environnement autour des sites dangereux suppose de réduire la probabilité d'occurrence de l'accident (1) mais également de limiter au mieux les effets que pourrait avoir un tel accident (2).

1) Réduire la probabilité d'occurrence de l'accident majeur

La probabilité d'occurrence d'un accident au sein d'une installation correspond à l'estimation de la fréquence de l'accident. Il s'agit d'un premier levier pour améliorer la protection des populations et de l'environnement autour des établissements dangereux.

Cela suppose que le risque d'accident majeur soit identifié. En vertu de la Convention d'Helsinki, cette mission revient à l'Etat sur le territoire duquel est située une exploitation réalisant une activité listée à l'Annexe I et, si l'activité est susceptible d'avoir des effets transfrontières, elle doit être réalisée en coopération avec les Etats concernés (article 4). La Convention précise au même article, que dès lors qu'une évaluation des effets transfrontières des effets d'accidents industriels a été réalisée dans le cadre d'une étude d'impact sur l'environnement prévue par la Convention d'Espoo⁴, cette obligation était remplie. En cas de différend entre les Etats, un avis pourra être sollicité de la part d'une commission d'enquête. Dans le cadre de la Directive Seveso, l'identification des installations dangereuses se fait au travers d'une notification que l'exploitant doit transmettre à l'Etat (article 6). Cette notification doit contenir impérativement certaines informations, notamment les substances présentes et les activités de l'exploitation et doit être mise à jour en cas de changements importants. En l'absence de notification, l'Etat peut interdire l'exploitation de l'installation (article 17-1). En pratique, cette exigence va conduire les Etats à mettre en place un système d'autorisations. Ainsi, en droit interne français, les installations à haut risque, c'est-à-dire les plus dangereuses, relèvent au titre des ICPE du régime des installations soumises à autorisation préfectorale avec servitude d'utilité publique (Seveso AS).

³ VAN LANG, Agathe. *Droit de l'environnement*, PUF, 2002, p.33.

⁴ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991).

Ensuite, une obligation générale de sécurité pèse sur l'exploitant. Celui-ci est tenu de prouver que la sécurité de son installation est assurée, en transmettant à l'Etat les informations nécessaires (article 6-2 Convention d'Helsinki). La directive Seveso soumet également l'exploitant à cette obligation (« Les États membres veillent à ce que l'exploitant soit tenu de prouver à tout moment à l'autorité compétente [...] qu'il a pris toutes les mesures nécessaires prévues par la présente directive », article 5-2). Cette obligation se traduit différemment selon qu'il s'agit d'un établissement seuil bas ou seuil haut, en vertu du principe de proportionnalité. Dans le premier cas, l'exploitant doit élaborer « un document définissant sa politique de prévention des accidents majeurs » (article 7-1). Pour les établissements seuil haut, l'obligation est renforcée : l'exploitant doit rédiger un rapport de sécurité (article 9). Le contenu de ce document est fixé par l'Annexe II de la Directive. Il doit notamment prouver que le fonctionnement de l'établissement présente une sécurité et une fiabilité suffisantes et qu'un plan d'urgence interne a été établi. Cependant, l'Etat peut, selon certains critères préétablis, limiter les exigences d'information pour l'établissement qui « ne saurait créer un danger d'accident majeur » (article 9-6). Le rapport doit être réexaminé voire révisé au moins tous les cinq ans et en cas de modification du site. Après examen de ce rapport, l'Etat doit interdire l'exploitation de l'établissement (article 9-4) si « les mesures prises par l'exploitant pour la prévention et la réduction des accidents majeurs sont nettement insuffisantes » (article 17). La logique de la Directive Seveso repose donc sur le principe de proportionnalité : plus le risque est élevé, plus les exigences en termes de prévention sont élevées. Cependant, l'effectivité de telles mesures ne peut être garantie en l'absence de contrôle.

Il est donc nécessaire d'instituer un système d'inspection et de contrôle pour veiller à la bonne application de ces dispositions. La Convention d'Helsinki ne mentionne la nécessité d'effectuer des inspections qu'en annexe, en application de l'action de prévention. Cela montre bien que le droit international est imprégné par la logique de soft law, qui est basée sur une approche non contraignante. En vertu de la Directive Seveso II, les Etats membres doivent instaurer un système d'inspection et de contrôle pour vérifier le respect par les exploitants des dispositions de la Directive (article 18). Une inspection sur le site doit être prévue au moins tous les ans, à l'issue de laquelle un rapport est rédigé. L'application de cette disposition est variable selon les pays (en moyenne, 66% des établissements ont été inspectés en 2002⁵), certains ne conférant pas aux autorités compétentes des moyens humains et financier suffisants. En France, cette mission est confiée à l'inspection des installations classées, sous l'autorité des préfets.

2) Limiter les conséquences du risque majeur potentiel par une gestion de l'espace adéquate

La prévention suppose d'autre part de limiter autant que possible les conséquences que pourrait avoir un accident majeur.

⁵ voir Annexe II. Commission européenne, *Projet de Rapport sur l'application dans les États membres de la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, pour la période 2000-2002*, p.7 [en ligne] http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_fr.pdf

Le système de planification est un des outils juridiques visant cet objectif. Cet instrument est prévu par la Convention d'Helsinki (article 8-1) et par la Directive Seveso, mais seulement pour les établissements seuil haut (article 11). Ces plans sont une condition préalable pour obtenir l'autorisation nécessaire à la mise en service d'un établissement. L'objectif de la planification est de limiter les conséquences d'un accident pour l'homme et l'environnement, de communiquer les informations nécessaires au public et aux autorités locales (en vue de l'organisation des secours) et de prévoir la remise en état de l'environnement. Les plans élaborés en vertu de la Directive Seveso doivent être révisés et testés au moins tous les trois ans. Ils doivent notamment tenir compte de l'évolution des connaissances techniques et scientifiques. Il faut distinguer deux sortes de plans, selon leur champ d'application.

D'une part, des plans d'urgence doivent être élaborés sur le site (article 8 Convention d'Helsinki). Le droit communautaire exige ainsi l'établissement d'un Plan d'urgence interne, dont le contenu est fixé à l'Annexe IV. Cette obligation est globalement respectée par les exploitants de l'Union, puisqu'en 2002, 91% des établissements en étaient dotés⁶. En droit interne, c'est le Plan d'opération interne (POI) qui définit les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens internes à l'établissement.

D'autre part, un plan à l'extérieur du site doit être élaboré, contenant les dispositions, les procédures et les mesures à prendre hors du site. Le Plan d'urgence externe est élaboré par les autorités compétentes de l'Etat à partir des informations que l'exploitant est tenu de leur communiquer. En 2002, seulement 34% des établissements de l'UE concernés étaient dotés de ces plans⁷. La Commission s'est inquiétée du retard pris par les Etats en la matière, estimant que « les plans d'urgence externes sont des éléments essentiels pour contenir et maîtriser les incidents de façon à en réduire au minimum les effets et à limiter les dommages causés à l'homme, à l'environnement et aux biens. ». En droit interne, cette obligation s'est traduite par l'adoption de Plans particuliers d'interventions (PPI).

Le second moyen de limiter les conséquences d'un accident est d'implanter le site sur des zones éloignées des habitations et des espaces naturels sensibles. Cette question est extrêmement délicate, l'objectif de sécurité étant mis en balance avec d'autres impératifs (économiques, en matière d'aménagement du territoire et de politique industrielle) : « la question de l'aménagement du territoire et du choix du site des activités dangereuses renvoie à l'une des obligations les plus délicates de la Convention [d'Helsinki] en termes de complexité, diversité et impact économique »⁸. S'il existe quelques dispositions en droit international et communautaire, elles restent timides. Certains accidents, comme celui d'AZF en 2001, ont clairement montré l'insuffisance des règles en la matière. En 2004, 50% des plaintes et cas décelés d'office par la Commission relatives à l'application de la Directive

⁶ Commission européenne, *Projet de Rapport sur l'application dans les États membres de la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, pour la période 2000-2002*, p.5

⁷ voir Annexe III.

⁸ Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, *Quatrième rapport sur l'application de la Convention (2006-2007)*, Genève, 2008, p.16 [en ligne] <http://www.unece.org/env/teia/cop.html>

Seveso concernaient l'urbanisation, ce pourcentage étant en constante augmentation⁹. Ce thème sera d'ailleurs au cœur d'une possible révision de la Directive Seveso.

Pour examiner la législation existante, il faut distinguer deux situations. Tout d'abord, la question de l'urbanisation se pose lors de l'implantation d'un nouveau site. La Convention d'Helsinki prévoit que le choix du site doit se faire dans « le but de limiter autant que possible le risque pour la population et l'environnement de toutes les Parties touchées » (article 7). La Directive Seveso estime que la politique d'utilisation des sols des Etats doit viser « à long terme » de maintenir « des distances appropriées » entre d'une part les établissements et d'autre part les zones d'habitation et « les zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible » (article 12). Le texte ne pose qu'un objectif à long terme, susceptible d'interprétations diverses : à partir de quand les distances sont-elles appropriées ? qu'est-ce qu'une « zone présentant un intérêt naturel sensible »?

La situation est encore plus délicate pour l'urbanisation déjà existante autour des sites. La Convention d'Helsinki reste prudente : les Etats devront s'efforcer « d'instituer des politiques relatives aux projets d'aménagement significatifs dans les zones susceptibles d'être touchées par les effets transfrontières d'un accident industriel résultant d'une activité dangereuse de façon à limiter autant que possible les risques » (article 7). En vertu de la Directive Seveso, des mesures techniques complémentaires doivent être prises « afin de ne pas accroître les risques pour les personnes ». Il n'est donc pas fait mention, dans ce cas, d'une prise en compte des risques pour l'environnement.

La loi du 30 juillet 2003¹⁰, dite loi Bachelot, a institué un nouvel instrument, le Plan de prévention des risques technologiques (PPRT). L'objectif est la maîtrise de l'urbanisation future autour des installations, mais aussi de l'urbanisation existante. Le PPRT¹¹ définit un périmètre d'exposition aux risques au sein duquel des mesures de préemption, de délaissement voire d'expropriation peuvent être prises, ainsi que des actions de protection du bâti. Si le PPRT est codifié au sein du Code de l'environnement¹², il s'agit bien d'un nouvel outil de protection de la population, la protection de l'environnement étant reléguée au second plan : elle n'est envisagée que par ricochet, car la pollution du milieu peut avoir des conséquences néfastes sur la santé¹³. Ce texte illustre un courant de doctrine auquel appartient Jean RIVERO et selon lequel « il n'y a d'environnement qu'en fonction d'un environné, et l'environné c'est l'homme »¹⁴.

⁹ Commission européenne, *Projet de Rapport sur l'application dans les États membres de la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, pour la période 2000-2002*, p.9 [en ligne] http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/report_fr.pdf

¹⁰ Loi n° 2003-699, 30 juill. 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages.

¹¹ Sur 420 PPRT, seuls 30 avaient été approuvés fin 2009 (Source : Meedem).

¹² Articles L. 515-15 à L. 515-26 Code de l'environnement.

¹³ « L'Etat élabore et met en œuvre des plans de prévention des risques technologiques qui ont pour objet de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu » Article L 525-15.

¹⁴ Préface à l'ouvrage de CABALLERO, Francis. *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, 1981, p. VIII cité dans CANS, Chantal. « Plaidoyer pour un environnement moins anthropocentriste », *Droit de l'environnement*, juillet-août 2000, n°80, p.10.

La question de l'aménagement du territoire et de l'urbanisation s'inscrit dans une problématique plus large, celle de la transparence.

B) La prévention au moyen d'outils favorisant la transparence

Le principe de prévention est un principe à part entière. Lors de sa mise en œuvre dans la politique de réduction du risque majeur, on l'allie avec d'autres grands principes du droit de l'environnement : le principe d'information et le principe de participation, pour une plus grande efficacité. Cette alliance se traduit à deux niveaux : le premier garantit une coopération entre les acteurs « experts » que constituent les Etats et les exploitants (1). Le second se situe au niveau du public et consiste en l'ouverture de ce système d'« experts » à la participation et à l'information des citoyens (2).

1) La coopération active entre les différents acteurs

La coopération n'a ici qu'un but : protéger les êtres humains et l'environnement des conséquences d'un accident technologique majeur. La pollution n'ayant pas de frontière, il est donc indispensable qu'il existe une coopération entre les Etats afin de prévenir ces accidents industriels. Dans ce cadre, la convention d'Helsinki et la directive Seveso promeuvent une coopération internationale active s'appuyant sur l'échange d'informations. La coopération a lieu à différents niveaux. On la retrouve entre les Etats au niveau international mais aussi avec les exploitants au niveau local. Cette coopération a lieu par ailleurs à différents moments, c'est-à-dire avant, pendant et après l'accident industriel, cependant nous ne verrons pas ici la partie concernant le moment de l'accident et de l'après-accident puisqu'il sera traité ultérieurement. Enfin, on la trouve aussi dans différents domaines, y compris les domaines scientifiques et techniques.

Pour permettre un échange et une coopération effective, la Convention d'Helsinki (article 17), tout comme la directive Seveso (article 16) prévoient que les Etats devront désigner ou instituer une ou plusieurs autorités compétentes afin d'appliquer les objectifs de ces deux textes. La Convention d'Helsinki prévoit par ailleurs au même article 17, la mise en place par les Parties de points de contact aux fins notamment de la notification des accidents industriels. De plus, chaque Etat devra dans un délai de trois mois informer les autres Parties de l'organe et des points de contact établis afin de faciliter la coopération.

L'échange d'informations ne concerne pas que les Etats entre eux mais concerne aussi les exploitants. Les Etats doivent donc inciter les exploitants à agir en vue de réduire le risque de tels accidents selon l'article 6 paragraphe 1 de la Convention (les mesures sont notamment précisées à l'Annexe IV de la Convention) et l'article 5 paragraphe 1 de la directive Seveso. Selon l'article 6, paragraphe 2 de la Convention, les Etats doivent exiger que l'exploitant démontre que la sécurité est assurée et doit fournir des informations le confirmant. Une telle exigence existe aussi au niveau communautaire. L'exploitant doit informer les autorités sur l'établissement à tous les stades de sa vie. Au début de l'exploitation, l'exploitant a comme on l'a vu l'obligation de notification aux autorités (article 6). Les États membres veillent à ce que

l'exploitant rédige un document définissant sa politique de prévention des accidents majeurs et veillent à sa bonne application (articles 7 et 9). Ces informations doivent être mises à jour par l'exploitant en cas de modification et portées à la connaissance des autorités.

La directive et la Convention prévoient toutes deux des préparations aux situations d'urgence. Les Etats de s'informer mutuellement de leurs plans d'urgence en cas de risque de pollution transfrontière (article 8 de la Convention), la Partie d'origine fournit aux autres Parties concernées les éléments dont elle dispose pour l'élaboration de plans d'urgence. La planification prévue au niveau communautaire à l'article 11 de la directive concerne une coopération entre les autorités et l'exploitant. Cette coopération entre les autorités et les exploitants prend notamment forme lors des tests de plans prévus par la directive (article 11 paragraphe 4), qui les appelle à travailler ensemble.

Un autre domaine de coopération existe : la coopération dans les domaines technologiques et scientifiques. Celle-ci est organisée aux articles 14 et 16 de la Convention et prévoit la coopération dans l'exécution de travaux de recherche et de développement sur les méthodes et les technologies à appliquer pour prévenir ces accidents, et promeut la coopération dans la recherche de procédés moins dangereux permettant de limiter les risques d'accident et d'en limiter les conséquences. La coopération ne concerne pas que l'échange de technologies pur, les contacts et la coopération dans le secteur industriel, mais aussi l'échange d'informations et de données d'expérience, l'octroi d'une assistance technique (article 16). Cette coopération n'existe pas dans le cadre de la directive Seveso, malgré le fait que la Convention suggère l'élaboration de conventions bilatérales ou multilatérales à plusieurs reprises (par exemple concernant l'échange d'informations à l'article 15) afin de venir renforcer la prévention contre les accidents et d'adapter aux différentes situations des réponses adéquates.

On note toutefois que cette coopération et cette volonté de transparence n'est pas complète, le champ d'application de la Convention d'Helsinki et de la directive Seveso excluant beaucoup d'activités pouvant entraîner des accidents technologiques (comme les activités nucléaires par exemple), mais celles-ci sont souvent soumises à leur propres règles. Une autre entrave à la transparence est constituée par le fait que les deux actes juridiques permettent aussi des exceptions dans la transmission des informations en prévoyant la confidentialité de certaines informations à l'article 22 de la Convention d'Helsinki et à l'article 20 de la directive Seveso. Selon la Convention, la confidentialité des informations est requise lorsque des dispositions juridiques du pays concerné les protègent. Sont ainsi protégées les informations concernant les données personnelles, le secret industriel et commercial y compris la propriété intellectuelle ou la sécurité nationale. La directive n'étend que peu le domaine des informations dont la confidentialité doit être sauvegardée. On peut regretter le fait que ces articles limitent l'accessibilité à l'information, mais on ne peut pas blâmer la protection d'informations relevant de la sécurité nationale... Ce qui manque surtout au niveau européen, c'est l'existence d'un corps de contrôle européen et certains ont quelque espoir que l'Agence européenne de l'Environnement puisse jouer ce rôle¹⁵, puisque l'Agence compte parmi ses objectifs l'amélioration de la diffusion des données et informations sur

¹⁵ R. Romi, *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Victoires-Editions, Collection Environnement, 2004, p. 69.

l'environnement européen. Face à ce manque, la Commission européenne a proposé en février 2008 l'établissement du système commun d'information environnementale (SEIS). « Le SEIS rassemblera les informations et les flux de données existants en rapport avec la politique et la législation environnementales de l'Union européenne et les rendra facilement accessibles aux décideurs politiques et aux citoyens »¹⁶.

2) L'ouverture aux citoyens d'un système d'experts en application du principe d'information et de participation

Le principe de participation acquiert actuellement une dimension très importante comme en témoignent sa présence en droit international dans la Convention d'Aarhus (en vigueur depuis le 30 octobre 2001) et pour le droit français sa constitutionnalisation dans la Charte de l'environnement de 2005. Ce principe donne le droit au public d'être tenu informé et de pouvoir participer aux débats lorsque sont en jeu des projets d'importance susceptibles de porter atteinte à l'environnement, il ouvre donc un système jusqu'alors réservé aux Etats et aux exploitants (les experts). Ce principe est donc particulièrement important dans le cadre des accidents majeurs et constitue l'un des apports de la directive Seveso II, plusieurs dispositions organisant l'information et la participation du public. La Convention d'Aarhus a été signée le 25 juin 1998 par 39 Etats et la Communauté européenne, elle offre un cadre global pour la mise en œuvre de l'ouverture aux citoyens à la participation et à l'information en matière environnementale. Les dispositions de la Convention se présentent en trois piliers : l'accès à l'information, à la participation et à la justice pour toutes les matières environnementales. La Communauté européenne étant partie à la Convention d'Aarhus, elle a donc mis en œuvre par le biais de directives les dispositions de la convention internationale. Le premier pilier, relatif à l'accès au public à l'information a ainsi été traduit au niveau communautaire par la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, et le deuxième concernant la participation du public a été mis en œuvre par le biais de la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

Concernant particulièrement les risques technologiques, la Convention d'Helsinki et la directive Seveso II offrent certaines garanties au public. La Convention d'Helsinki consacre ainsi un article entier à l'information et à la participation du public : l'article 9, montrant ainsi l'attachement des Parties au développement de l'information et de la participation du public. Elle y encourage les Etats dans le premier paragraphe à informer le public se situant dans les zones à risque. Le paragraphe 2 du même article promeut la participation du public aux procédures tout comme la directive Seveso qui, dans son article 13 oblige les Etats à une information active des populations directement concernées par le risque d'accident majeur et associe le public à la prévention des accidents majeurs en lui donnant l'opportunité de donner son avis lors de l'élaboration d'un projet d'établissement. Malheureusement, seules les installations seuil haut sont concernées par cette disposition favorisant la participation du public, faisant échapper au contrôle du public de nombreuses installations jugées moins

¹⁶ Brochure de l'Agence européenne de l'Environnement, p. 3.

dangereuses¹⁷. Les données présentées par l'industriel (le rapport de sécurité et l'inventaire des substances dangereuses) doivent, selon l'article 13 de la directive, être tenus à la disposition du public. Cependant cela ne concerne à nouveau que les établissements seuil haut, écartant à nouveau de la disposition du public les informations concernant les autres établissements. L'ensemble des données mises à la disposition du public doivent pouvoir être comprises par tous, supposant un effort de la part des « experts » de simplification de l'information en plus de la fourniture des données techniques. La Convention d'Helsinki va plus loin encore que la directive Seveso II en luttant contre la discrimination en matière de participation du public entre « Partie d'origine » et « Partie touchée » en offrant la possibilité à la Partie d'origine de faire participer le public de la Partie touchée à la procédure de définition des mesures de sécurité dans une stricte égalité avec la population nationale. Ceci doit en principe conduire les autorités à ouvrir la consultation relative au plan externe à la population limitrophe. Une autre disposition de l'article 9 de la Convention lutte encore contre les discriminations et permet aux personnes physiques ou morales d'un Etat signataire d'avoir accès aux procédures administratives et judiciaires d'une autre Partie quand elle est susceptible d'être touchée par un accident industriel survenu sur le territoire de cette Partie. L'accès aux juridictions de ces personnes doit se faire dans les mêmes conditions que pour les personnes originaires de ce pays. Cette possibilité n'est, elle aussi, pas reprise dans la directive Seveso II, ni même dans la directive de 2003.

Parmi les objectifs généraux des plans d'urgence, on trouve la communication des informations nécessaires au public concerné. Les modalités de plans d'urgence prévues à l'article 11 de la directive, qu'ils soient internes ou externes doivent nécessairement comporter des modalités d'alerte au public en cas d'accident majeur. La directive prévoit que les plans d'urgence doivent être établis en consultation avec le personnel travaillant dans l'établissement, y compris le personnel sous-traitant concerné travaillant sur le site à long terme, et à ce que le public soit consulté lors de la définition ou de l'actualisation des plans d'urgence externes. Comme le personnel pour les plans externes, le public est en effet directement concerné par la procédure d'alerte mise en place par le plan externe. Cette procédure permet de sensibiliser le public à la question de la sécurité face aux accidents majeurs.

La clause de confidentialité prévue à l'article 20 de la directive constitue à nouveau une limite à l'information du public dès lors que les informations sont jugées devoir rester secrètes pour les raisons que nous avons vues plus haut.

Selon le projet de rapport de la Commission¹⁸, les informations à l'intention du public, conformément à l'article 13 paragraphe 1, ont été publiées pour 2090 établissements à quantité-seuil élevée sur 3278 déclarés en décembre 2002 (soit 63,8%), ce qui constitue donc une petite majorité¹⁹.

¹⁷ En France, cette obligation se traduit par l'enquête publique organisée par la loi Bouchardeau de 1983.

¹⁸ Projet de rapport de la Commission, *Rapport sur l'application dans les États membres de la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, pour la période 2000-2002.*

¹⁹ Voir graphique en Annexe IV.

L'article 13 prévoit que les États membres veillent à ce que les informations sur les mesures de sécurité et sur le comportement requis en cas d'accident soient communiquées, sans qu'elles aient besoin d'en faire la demande, aux personnes susceptibles d'être affectées par un accident majeur survenant dans un établissement de seuil haut.

L'article 13 dispose également que l'intervalle maximal entre deux renouvellements de l'information destinée au public ne doit en aucun cas dépasser cinq ans.

Par conséquent, en théorie, les personnes déjà dûment informées en 1998 ou en 1999, par exemple, pour les établissements déjà couverts par la directive Seveso I, ne devraient pas nécessairement avoir eu besoin de recevoir à nouveau l'information durant la période 2000-2001.

Les chiffres fournis montrent que dans un nombre important de cas (36,2% des établissements à quantité-seuil élevée), aucune information active n'a été fournie au public, or il est peu probable selon les rapporteurs que tous ces établissements correspondent à des établissements antérieurement couverts par la directive Seveso I, pour lesquels les dispositions relatives à l'information du public avaient été mises en œuvre en 1998 et 1999.²⁰

Au niveau international, il existe deux groupes de pays : ceux signataires de la Convention d'Aarhus et les autres pays. Pour le second groupe, l'atteinte des objectifs est plus compliquée. Il s'agit souvent de pays en voie de développement, n'ayant pas les mêmes moyens financiers et humains pour faire respecter les dispositions de la Convention d'Helsinki. On constate cependant que la plupart des Parties ont semble-t-il mis en œuvre les principales dispositions de la Convention concernant la participation du public. S'agissant de la question de savoir si le public potentiellement touché des pays voisins peut participer à la prise de décision dans les mêmes conditions que le pays d'origine, le quatrième rapport sur l'application de la Convention de la conférence des parties note une amélioration, le Groupe de travail ayant noté que l'Azerbaïdjan offre cette possibilité depuis peu. Par contre, on note que le Biélorussie, la Lituanie, Monaco et les Pays-Bas n'offrent pas cette possibilité. En ce qui concerne l'accès aux procédures administratives et judiciaires, le Groupe de travail a également noté que l'Azerbaïdjan assure désormais cet accès alors que Monaco et la Moldavie n'accordent pas ce type d'accès.²¹

²⁰ Projet de rapport de la Commission, Rapport sur l'application dans les États membres de la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, pour la période 2000-2002.

²¹ Quatrième rapport sur l'application de la Convention d'Helsinki (2006-2007), ECE/CP.TEIA/2008/3.

II- De la prévention à la responsabilité : la difficile gestion de la catastrophe

Malgré l'établissement de mesures de prévention strictes, la survenue d'un accident est toujours possible, la probabilité d'occurrence du risque n'étant réduite à zéro que si la source du risque est elle-même éliminée. Dès lors, il est nécessaire de ne pas se trouver démuni face à une telle catastrophe et donc d'envisager à la fois la gestion des crises (A) et la possibilité d'une réparation par la mise en œuvre de la responsabilité (B).

A) La gestion collective des crises technologiques

La gestion d'une crise technologique doit se fonder sur une logique de transparence et de coopération (1) et sur un mécanisme d'apprentissage des leçons des catastrophes précédentes (2).

1) Une gestion fondée sur la transparence et la coopération entre les différents acteurs

Le droit communautaire et le droit international imposent une obligation de transparence entre les Etats. Ainsi, les Parties à la Convention d'Helsinki doivent mettre en place des systèmes de notification des accidents industriels : en cas d'accident ou de menace imminente d'accident, l'Etat doit transmettre la notification aux Parties susceptibles d'être touchées (article 10). Le contenu de cette notification est fixé à l'Annexe IX. De même, l'exploitant d'une installation Seveso est tenu d'en informer l'autorité compétente de l'Etat et de lui communiquer des informations relatives à la nature de l'accident et aux mesures engagées (article 14).

Aux termes de la Convention d'Helsinki, les Parties s'engagent en cas d'accident majeur à mettre en œuvre les outils de lutte les plus efficaces possibles (article 11). Il s'agit d'une déclinaison d'un principe fondamental du droit de l'environnement, celui de l'interdiction de causer des dommages à l'environnement d'un autre Etat (Principe 21 de la Déclaration de Stockholm). Ces mesures doivent être coordonnées.

En outre, un Etat peut en cas de besoin adresser une demande d'assistance à un autre Etat, qui l'informe le plus rapidement possible de sa décision et des moyens qu'il est susceptible de lui fournir (article 10). Afin que ce système soit plus efficace et rapide, les Etats Parties peuvent conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux (article 24). La France a par exemple signé de tels accords avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg et la Suisse. Ils permettent ainsi de réaliser des aménagements locaux au niveau des frontières et l'organisation de points de contact en cas d'urgence.

Cette obligation de transparence s'exprime également au profit de la population. Les plans d'urgence doivent être déclenchés par l'exploitant, et le cas échéant, par l'autorité étatique, « lors d'un accident majeur ou lors d'un événement non maîtrisé dont on peut raisonnablement s'attendre, en raison de sa nature, qu'il conduise à un accident majeur » (article 11-5 de la Directive Seveso). Cette formule révèle toute la difficulté pour déterminer le bon moment d'intervention : trop prématuré, le déclenchement des plans serait coûteux et inutile ; trop tardif, il en limiterait nettement la portée et l'efficacité, une intervention en amont étant souvent un gage de réussite. Ces plans d'urgence contiennent des mesures d'information et d'évacuation des personnes travaillant sur le site et de la population environnante. En cas de risque d'« effet domino », c'est-à-dire des réactions en chaîne entre les établissements, la Directive Seveso impose une procédure d'alerte et une coopération entre les exploitants. Si l'accident est susceptible d'avoir des effets transfrontières, l'Etat sur le territoire duquel il est survenu ne peut prévenir directement la population de l'Etat voisin : il doit s'en référer à l'Etat transfrontalier qui informera lui-même sa population.

2) Une gestion fondée sur les expériences passées : tirer les leçons des catastrophes

Suite à un accident, l'Etat et l'exploitant sont tenus d'analyser les raisons pour lesquelles il est survenu, et d'en tirer les conséquences pour éviter qu'un accident similaire ne se reproduise en améliorant la prévention. Différents systèmes ont été prévus afin que l'apprentissage profite au plus grand nombre d'acteurs.

Dans le cadre de la Directive Seveso, l'exploitant doit informer l'Etat des mesures mises en œuvre pour pallier les conséquences de l'accident à moyen et long terme ainsi que des mesures prises pour éviter que l'accident ne se reproduise (article 14). Il revient à l'Etat de veiller que ces mesures soient suffisantes, et il peut à cette fin recueillir les informations nécessaires, notamment par le biais d'une enquête ou d'une inspection. De plus, l'Etat doit transmettre le plus rapidement possible à la Commission différentes informations relatives à l'accident (article 15) : localisation, nature et circonstances de l'accident, mesures d'urgence mises en œuvre... L'Annexe VI définit les critères pour la notification. Son contenu est intéressant. En effet, la notification est obligatoire en cas d'atteinte aux personnes ou aux biens, de dommages matériels, de dommages transfrontières mais également d'atteintes immédiates à l'environnement, si le dommage couvre une certaine surface²². Or, cette liste prête une attention particulière aux écosystèmes fragiles (deltas, zones côtières, habitats

²² Annexe VI Critères pour la notification d'un accident à la Commission prévue à l'article 15 paragraphe 1 :

« 3. Atteintes immédiates à l'environnement
 - Dommages permanents ou à long terme causés aux habitats terrestres
 - 0,5 hectare ou plus d'un habitat important du point de vue de l'environnement ou de la conservation et protégé par la législation,
 - 10 hectares ou plus d'un habitat plus étendu, y compris terres agricoles.
 - Dommages significatifs ou à long terme causés à des habitats d'eau de surface ou à des habitats marins (1*)- 10 kilomètres ou plus d'un fleuve, d'un canal ou d'une rivière,
 - 1 hectare ou plus d'un lac ou d'un étang,
 - 2 hectares ou plus d'un delta,
 - 2 hectares ou plus d'une zone côtière ou de la mer.
 - Dommages significatifs causés à un aquifer ou à l'eau souterraine (2*)
 - 1 hectare ou plus. »

protégés, lacs ou eaux souterraines), même si l'on peut regretter que l'obligation soit conditionnée en termes de surface.

Ensuite, à partir des renseignements fournis par les Etats, la Commission établit un fichier des accidents majeurs survenus, accompagné d'une analyse de leurs causes et les enseignements qui en ont été tirés (article 19). L'un des objectifs est de détecter les faiblesses de la Directive, en vue de l'améliorer dans le cadre d'une révision, comme cela a déjà été le cas en 2003²³. Les nouvelles dispositions prennent en compte les études relatives aux propriétés dangereuses de certaines substances et le retour d'expérience de différents accidents survenus au sein de l'Union Européenne des années précédentes (la pollution du Danube par des cyanures, en janvier 2000 à Baia Mare en Roumanie, l'explosion d'artifices en mai 2000 à Enschede aux Pays-Bas et l'explosion AZF en septembre 2001 à Toulouse).

Dans un souci de transparence, mais également dans un souci de mutualisation des bonnes pratiques, ce fichier est mis à la disposition des Etats membres, des ONG de protection de l'environnement et de diverses associations (art. 19-3). De même, les Etats membres et la Commission doivent échanger « des informations sur les expériences acquises en matière de prévention d'accidents majeurs et de limitation de leurs conséquences ». Néanmoins, l'article 20 de la directive et l'article 22 de la Convention prévoient une clause de confidentialité qui offre aux Etats la possibilité de ne pas diffuser un certain nombre d'informations.

B) Un système de responsabilisation balbutiant

Un système global de responsabilité environnementale, applicable internationalement, n'existe pas. Un tel système serait pourtant bénéfique et permettrait l'application internationale du principe pollueur-payeur (1). Des évolutions dans ce sens deviennent de plus en plus nécessaires et on constate que c'est au niveau régional que le système de responsabilisation se développe le plus, prenant ainsi le relais des incapacités du droit international en la matière (2).

1) Des dispositions embryonnaires en droit international

L'objectif de la responsabilité environnementale est de faire en sorte qu'une personne ayant causé des dommages à l'environnement verse une somme d'argent pour remédier aux dommages qu'elle a causés, en application du principe pollueur-payeur. Ce principe joue un rôle de dissuasion contre la violation des normes en matière d'environnement et contribue aussi à la prévention contre les risques, notamment les risques technologiques.

Les dispositions concernant la responsabilité en droit international de l'environnement sont très peu nombreuses. La Convention d'Helsinki elle-même ne prévoit rien en ce qui concerne la responsabilité. En effet, selon l'article 13 de la Convention, les Parties ne font qu'appuyer les « initiatives internationales appropriées visant à élaborer des règles, critères et

²³ Directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003 modifiant la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

procédures concernant la responsabilité ». La Convention prévoit cependant, comme on l'a vu précédemment, un droit d'accès aux procédures administratives et judiciaires des personnes susceptibles d'être touchées par un accident industriel survenu sur le territoire d'une autre Partie (article 9, paragraphe 3). Cette disposition ne règle pas le problème de la responsabilisation au niveau international et ne fait que renvoyer cette question aux droits de Parties. Cette disposition a surtout pour but d'éviter la discrimination.

Il existe pourtant un Protocole à la Convention d'Helsinki : le Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières, se rapportant à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et à la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels. L'objectif de ce Protocole est d'établir un régime complet de responsabilité civile et d'indemnisation adéquate et rapide en cas de dommages causés par les effets des accidents industriels sur les eaux transfrontières. Le champ d'application de ce Protocole est donc réduit si on se réfère à la Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels. Le Protocole définit deux régimes de responsabilité : le régime de la responsabilité objective et celui de la responsabilité pour faute. La première consiste en la responsabilité de l'exploitant des dommages causés par un accident industriel (article 4). Le Protocole prévoit des cas d'irresponsabilité de l'exploitant lorsque les dommages résultent notamment d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle, en d'autres termes, de faits n'entrant pas dans le champ d'application de la Convention d'Helsinki. Selon l'article 5 relatif à la responsabilité pour faute, est responsable des dommages toute personne dont l'intention, l'imprudence, la négligence ou les omissions délictuelles sont à l'origine desdits dommages ou y ont contribué. Le Protocole permet la mise en œuvre de mesures de riposte et d'un droit de recours dans ces cas (article 7 et 9), mais prévoit aussi des limites à la responsabilité notamment des limites financières (article 9), décrites à l'annexe II du Protocole. Il n'existe par contre aucune limite concernant la responsabilité pour faute. Tout comme les dispositions présentes en droit international privé, notamment en procédure civile internationale²⁴, on retrouve des règles concernant les délais (article 10), la désignation de la juridiction compétente (article 13), la litispendance (article 15), la désignation du droit applicable (article 16) et la reconnaissance mutuelle et l'exécution des jugements et des sentences arbitrales (article 18). Le Protocole ne porte pas atteinte aux droits et obligations reconnus aux Parties en vertu des principes du droit international général concernant la responsabilité internationale des États (article 12).

Ce Protocole est donc très ambitieux, mais son ambition n'a pas eu d'effet jusqu'ici en droit international, le Protocole n'étant pas encore entré en vigueur. Le Protocole a été signé par 22 pays²⁵ (la France n'a pas signé ce Protocole) le 21 mai 2003 à Kiev. Le Protocole n'entrera en vigueur que lorsque 16 États l'auront ratifié.

²⁴ Comme le règlement (CE) n°44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Règlement Bruxelles I).

²⁵ Arménie, Belgique, Bosnie Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Norvège, Portugal, Moldavie, Roumanie, Suède, Ukraine, et le Royaume-Uni.

La France n'a pas signé le Protocole, mais est partie à la Convention de Lugano de 1993²⁶ (entrée en vigueur le 1er janvier 1992 pour la France) et au règlement Bruxelles I²⁷, tous deux relatifs à la compétence judiciaire et à l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, a fortiori en matière environnementale et donc en matière de risques technologiques. Le fait que des Parties telles que la France ne signent pas le Protocole fait stagner les efforts fournis à l'international. Il faut noter par ailleurs qu'aucun des pays ayant signé le Protocole n'a ratifié celui-ci (excepté la Hongrie), lui donnant la consistance d'une lettre morte, d'un vœu pieux.

2) Le relais du droit communautaire sur la question de la responsabilité environnementale

Le principe pollueur-payeur, selon lequel le pollueur paie lorsqu'un dommage environnemental survient est déjà énoncé dans le traité instituant la Communauté européenne. Il joue un rôle de dissuasion contre la violation des normes en matière d'environnement et contribue ainsi à la réalisation des objectifs et à l'application de la politique communautaire dans ce domaine.

La directive sur la responsabilité environnementale est issue d'un projet initié par la Commission dans le livre blanc sur la responsabilité environnementale²⁸ publié en février 2000. Il avait pour objectif d'analyser la façon dont le principe pollueur-payeur pouvait être mis en œuvre afin de réaliser la politique environnementale de la Communauté et a constitué l'étape préparatoire à l'élaboration et à l'adoption de la directive sur la responsabilité environnementale. La solution proposée alors par la Commission a été retenue et a permis de faire adopter cette directive, première et tardive législation communautaire à compter parmi ses objectifs principaux l'application du principe pollueur-payeur.

La responsabilité environnementale est donc organisée par la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Cette directive n'établit pas seulement un cadre commun de responsabilité en vue de réparer les dommages environnementaux, mais permet aussi de prévenir ces dommages. La responsabilité environnementale s'applique aux dommages environnementaux mais aussi aux risques de dommages.

L'article 2 définit le dommage environnemental comme tous les dommages directs ou indirects causés au milieu aquatique, aux espèces et habitats naturels protégés par le réseau Natura 2000, ainsi que la contamination directe ou indirecte des sols qui entraîne un risque important pour la santé humaine. L'article 4 quant à lui prévoit un certain nombre de cas

²⁶ JOCE 1988, L 319, p. 9

²⁷ Règlement (CE) n°44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

²⁸ Livre blanc, du 9 février 2000, sur la responsabilité environnementale [COM(2000) 66 - non publié au Journal officiel].

d'exclusion de responsabilité. Ainsi le régime de la responsabilité environnementale ne s'applique pas en cas de dommage ou de menace imminente de dommage résultant d'un conflit armé, d'une catastrophe naturelle, d'une activité relevant du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une activité de défense nationale ou de sécurité internationale, ainsi que d'une activité relevant de certaines conventions internationales énumérées dans l'annexe IV.

Le régime de responsabilité s'applique selon l'article 3, d'une part, à certaines activités professionnelles énumérées à l'annexe III et à la menace imminente de tels dommages découlant de l'une de ces activités et, d'autre part, aux autres activités professionnelles autres que celles énumérées à l'annexe III, et à la menace imminente de tels dommages découlant de l'une de ces activités, lorsque l'exploitant a commis une faute ou une négligence dès lors qu'il est possible d'établir un lien de causalité entre le dommage et l'activité en question. Ainsi, la directive distingue deux situations complémentaires, auxquelles s'applique un régime de responsabilité distinct entre ces différentes activités professionnelles. Deux régimes de responsabilité sont donc organisés : un régime sans faute à prouver et un régime où la preuve d'une faute ou d'une négligence doit être apportée.

Parmi les activités énumérées à l'annexe III on trouve principalement les activités agricoles ou industrielles soumises à un permis en vertu de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution²⁹, les activités rejetant des métaux lourds dans l'eau ou dans l'air, les installations produisant des substances chimiques dangereuses, les activités de gestion de déchets (notamment les décharges et les installations d'incinération), ainsi que les activités concernant les organismes génétiquement modifiés et les micro-organismes génétiquement modifiés. Ce premier régime de responsabilité est un régime sans faute, l'exploitant pouvant être tenu pour responsable même s'il n'a pas commis de faute.

Le second régime de responsabilité s'applique à toutes les autres activités professionnelles que celles énumérées dans l'annexe III de la directive. Ce second régime de responsabilité s'applique lorsqu'un dommage, ou une menace imminente de dommage, est causé aux espèces et habitats naturels protégés par la législation communautaire. La responsabilité de l'exploitant ne sera engagée que si celui-ci a commis une faute ou s'est montré négligent.

La directive prévoit comme énoncé dans son titre la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Concernant la prévention, elle prévoit ces actions dans son article 5, selon lequel l'autorité compétente désignée par chaque Etat oblige l'exploitant (pollueur potentiel), en cas de menace imminente de dommage environnemental, à prendre les mesures préventives appropriées ou les prend elle-même et recouvre par la suite les frais afférents à ces mesures. En cas de dommage et selon l'article 6, l'autorité compétente oblige l'exploitant concerné à prendre les mesures de réparation appropriées (déterminées sur la base des règles et principes énoncés à l'annexe II de la directive) ou elle les prend elle-même et

²⁹ JO L 257 du 10.10.1996, p. 26. Directive modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n°1882/2003.

recouvre par la suite les frais. Si plusieurs dommages se sont produits, l'autorité compétente peut décider de l'ordre de priorité dans la réparation des différents dommages.

L'article 6 de la directive prévoit les actions de réparation tandis que l'article 7 définit les mesures de réparation. L'annexe II de la directive fixe un cadre commun à appliquer pour choisir les mesures les plus appropriées afin d'assurer la réparation des dommages environnementaux. La réparation y est organisée selon différentes formes en fonction du type de dommage. Pour les dommages affectant les eaux ou les espèces et habitats naturels protégés, la directive vise à la remise en état de l'environnement en l'état antérieur au dommage. A cet effet, les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés doivent être restaurés ou remplacés par des éléments naturels identiques, similaires ou équivalents, soit sur le lieu de l'incident, soit, si besoin est, sur un site alternatif. Pour les dommages affectant les sols, la directive exige que les sols concernés soient décontaminés jusqu'à ce qu'il n'y ait plus aucun risque grave d'incidence négative sur la santé humaine.

L'autorité compétente peut avoir elle-même mis en œuvre des mesures de prévention ou de réparation, dans ces cas, elle recouvre ces coûts auprès de l'exploitant responsable du dommage ou de la menace imminente de dommage. L'autorité compétente doit entamer les procédures de recouvrement dans les cinq ans à compter de la date d'achèvement des mesures de prévention ou de réparation ou de la date à laquelle l'exploitant responsable ou le tiers, ont été identifiés, la date la plus récente étant retenue (article 10).

L'article 12 de la directive garantit quant à lui des demandes d'actions auprès des autorités compétentes aux personnes physiques ou morales pouvant être affectées négativement par un dommage environnemental afin qu'elles agissent face à un dommage. L'article 13 garantit à ces mêmes personnes un accès à la justice afin que les juridictions ou organismes ad hoc puissent apprécier la légalité des décisions, actes ou omissions de l'autorité compétente.

Globalement, la directive garantit aussi la coopération entre Etats membres en vue d'une meilleure prévention et réparation (article 15).

Il est intéressant de remarquer que cette nouvelle directive reprend dans l'ensemble les dispositions présentes dans la Convention d'Helsinki et la directive Seveso II, mais avec une visée « réparatrice ».

Il faut cependant noter qu'il nous est encore impossible de juger de l'efficacité de cette directive. Un rapport à la Commission doit être rendu par les Etats membres au plus tard le 30 avril 2013 sur l'application de la directive. Par ailleurs, la Commission doit publier avant le 30 avril 2010 un rapport sur l'efficacité de la directive en termes de réparation effective des dommages environnementaux, sur la disponibilité à un coût raisonnable et sur les conditions des assurances et autres formes de garantie financière couvrant les activités visées à l'annexe III.

Conclusion

En conclusion de cette étude sur les risques technologiques majeurs et le Droit communautaire de l'environnement ainsi que le Droit international de l'environnement, la politique de prévention des accidents technologiques majeurs fait l'objet d'une plus grande attention des autorités, par opposition à la politique de gestion des risques qui fait l'objet de moins de développements par les textes.

En premier lieu, la directive « SEVESO II » et la convention d'Helsinki visent avant tout à prévenir la survenance des accidents technologiques majeurs, ce qui ressort qualitativement et quantitativement de leurs dispositions.

En effet, la majorité des principes déclinés dans les textes contribuent directement ou indirectement à la prévention des accidents. Ainsi, la directive « SEVESO II » et la convention d'Helsinki sont avant tout fondées sur les principes de prévention, d'information et de participation.

En outre, la majorité des principes déclinés par ces textes sont relatifs à la prévention des accidents technologiques majeurs dans la mesure où il est nécessaire de maîtriser, de prévenir à la source le risque d'accidents. La protection la plus efficace de l'environnement et de la santé humaine repose sur une prévention en amont des accidents technologiques majeurs.

En second lieu, la politique de gestion des risques est moins développée par les textes dans la mesure où la protection de l'environnement et de la santé humaine est moins efficace à la suite de la survenance d'un accident. Il est en toute logique plus opportun de prévenir en amont les catastrophes environnementales et sanitaires.

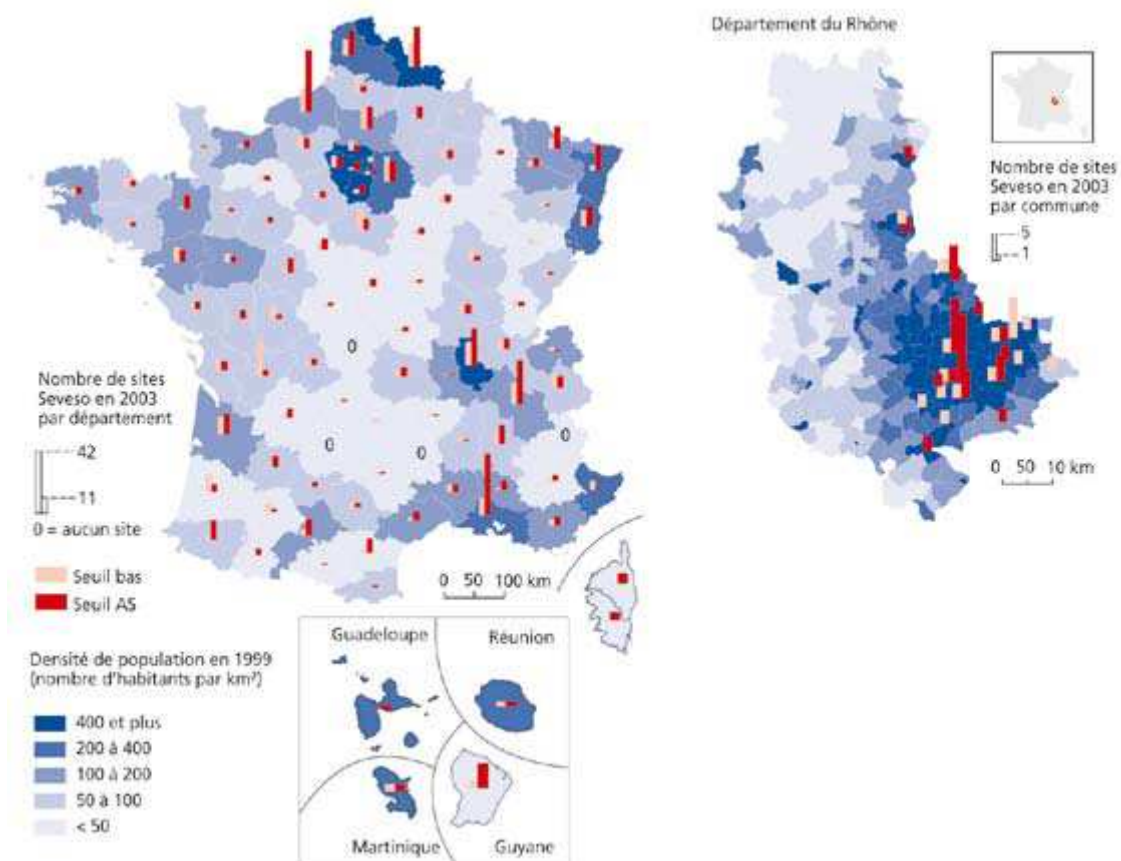
Par ailleurs, les principes relevant de cette politique de gestion des accidents sont essentiellement des principes économiques, tels que le principe pollueur-payeur, la responsabilité environnementale, etc., parfois difficilement acceptés par les Etats.

Ainsi, la Russie qui dispose de nombreuses industries vieillissantes n'aurait vraisemblablement pas ratifié les textes internationaux sur la gestion des accidents technologiques majeurs si on lui avait imposé des principes stricts de gestion. Or, la ratification de la convention d'Helsinki par cet Etat est essentielle afin de protéger de manière optimale l'environnement.

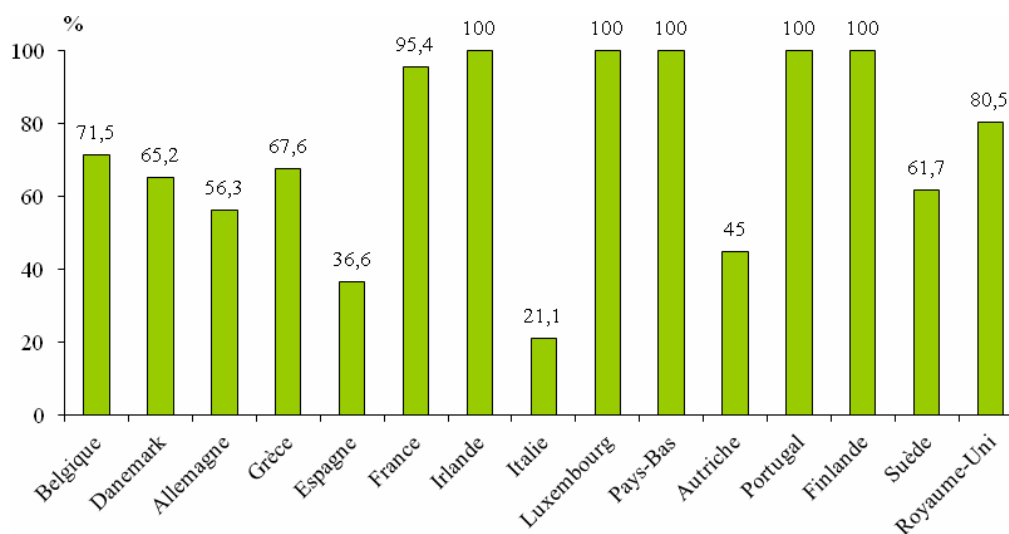
En outre, ces principes économiques relèvent d'avantage de la compétence des autorités étatiques, qui en font une adaptation nationale.

Annexes

Annexe I : Carte des sites Seveso en France (2003)

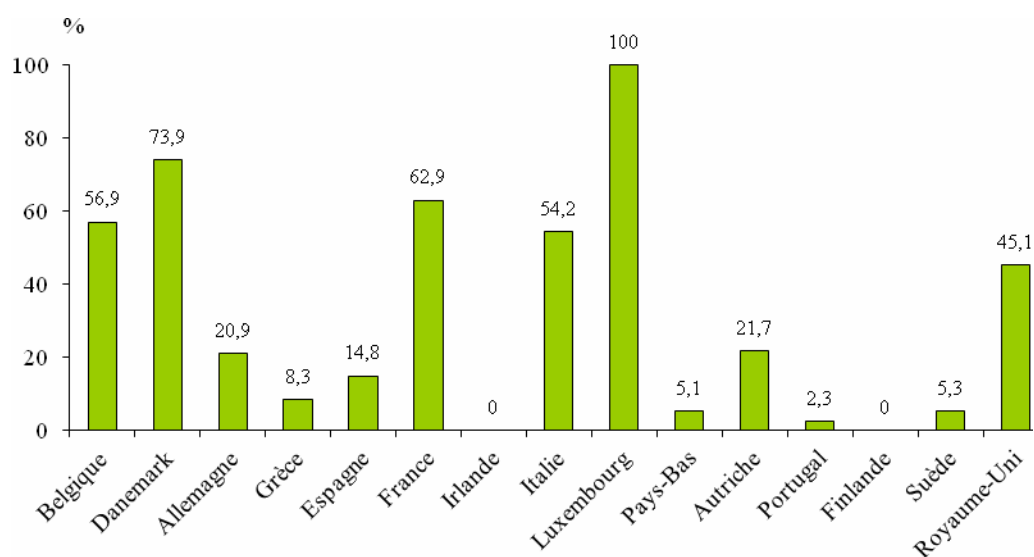


Annexe II : Pourcentage d'établissements Seveso inspectés au cours de l'année 2002



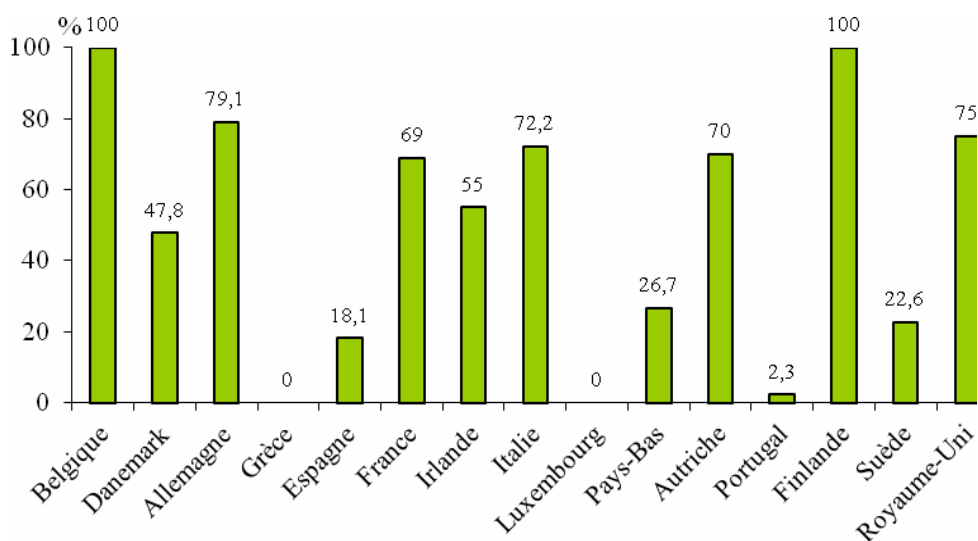
Source : Commission européenne, *Projet de Rapport sur l'application dans les États membres de la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses*, pour la période 2000-2002, p.7.

Annexe III : Pourcentage d'établissements Seveso dotés de plans d'urgence externes en 2002



Source : Commission européenne, *Projet de Rapport sur l'application dans les États membres de la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses*, pour la période 2000-2002, p.6.

Annexe IV : Informations publiées à l'intention du public; pourcentage d'établissements



Source : Commission européenne, *Projet de Rapport sur l'application dans les États membres de la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses*, pour la période 2000-2002, p.7.

Annexe V :

Les accidents plus marquants ont été :

1645 : Explosion de la poudrerie de Boston ; le tiers de la ville est détruite.

1794 : Explosion de la poudrerie de Grenelle à Paris ; plus de 1.000 morts.

1966 : Explosion à la raffinerie de pétrole de Freyzin (France) ; 18 morts.

1974 : Explosion de l'usine chimique de Flixborough (Royaume Uni) ; 28 morts.

1976 : Explosion de l'usine chimique de Seveso (Italie) : pas de mort mais intoxication très importante des populations des environs.

1977 : Explosion d'un silo près de la Nouvelle Orléans (Etats-Unis) ; 33 morts.

1982 : Explosion d'un silo près de Metz ; 12 morts.

1984 : Accident de l'usine chimique de Bhopal (Inde) ; plus de 2.500 morts et plusieurs dizaines de milliers d'intoxications.

1984 : Explosion d'un dépôt de carburant de Mexico (Mexique) ; plus 574 morts, 1.200 disparus et 7.000 blessés.

1987 : Explosion d'un dépôt de carburant au Port Édouard-Herriot de Lyon (France) ; deux morts et quinze blessés.

1997 : Explosion d'un silo de céréales à Blaye (France) ; 11 morts.

2001 : Explosion de l'usine AZF à Toulouse.

2004 : Explosion d'une conduite de gaz naturel sous haute pression à Ghislenghien (Belgique).

2005 : Explosion d'un dépôt de carburant à Buncefield (Grande-Bretagne) ; 43 personnes blessées.

2005 : Explosion de l'usine pétrochimique près de Kharbine (Chine du nord-est) ; 100 tonnes de benzène toxique déversées dans le fleuve Songhua.