

N° 544

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2003.

PROPOSITION DE LOI

tendant à une maîtrise des risques industriels.

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR MM. DANIEL PAUL, FRANÇOIS ASENSI, GILBERT BIESSY, ALAIN BOCQUET, PATRICK BRAOUEZEC, JEAN-PIERRE BRARD, JACQUES BRUNHES, Mme MARIE-GEORGE BUFFET, MM. ANDRE CHASSAIGNE, JACQUES DESALLANGRE, FREDERIC DUTOIT, Mme JACQUELINE FRAYSSE, MM. ANDRE GERIN, PIERRE GOLDBERG, MAXIME GREMETZ, GEORGES HAGE, Mmes MUGUETTE JACQUAINT, JANINE JAMBU, MM. JEAN-CLAUDE LEFORT, FRANÇOIS LIBERTI, JEAN-CLAUDE SANDRIER et MICHEL VAXÈS (1),

Députés.

Sécurité publique.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

De la nécessité de légiférer à nouveau

De nombreux textes et plusieurs administrations ou structures traitent déjà des risques industriels. Mais, d'une part, l'application effective des textes est problématique du fait d'un usage peu facile, d'autre part, les organismes sont spécialisés sur tel ou tel aspect du travail et, de fait, rien n'existe sur la prise en compte globale du risque industriel dans ses formes actuelles.

Du reste, depuis 1982, 570 accidents sérieux ont eu lieu sur des établissements classés Seveso. Des accidents récents ont été particulièrement graves :

1992 La Mède (Total);

1993 Noyelles Godault (Métal europ);

1997 Blaye (silo de céréales pourtant non classé Seveso)

2001 Toulouse (AZF).

Les grands groupes industriels décident seuls de la gestion, sont à la recherche effrénée de la rentabilité financière et les immenses profits réalisés engagent AUTOMATIQUEMENT leur responsabilité financière. Ils doivent indemniser les victimes à la fois pour les dégâts et au titre du *pretium doloris*.

De l'Empire à l'époque moderne, la loi française a évolué dans un sens continu : les établissements «insalubres» étaient soumis seulement à déclaration dans la mesure où la liberté de l'industriel était garantie et ne s'arrêtait que là où commençait celle des riverains.

Cette conception restrictive ne résiste pas devant la réalité des risques industriels actuels. En effet, l'accident industriel est défini comme un événement accidentel aux conséquences immédiates graves pour le personnel, la population alentour, les biens et l'environnement.

Premier pas en 1976 : le législateur soumet l'industriel à déclaration ou autorisation selon les dangers mais, par respect pour la propriété privée, les procédés eux-mêmes ne sont pas contrôlés. Toutefois, en cas d'«inconvenients graves» pour l'extérieur, le préfet peut réglementer l'exploitation.

Nouveau pas avec les directives Seveso I (1982) et Seveso II (1996) qui s'inspirent de la loi française et la renforcent; l'exploitant et les autorités assurent ensemble :

– la confrontation entre renseignements sur les produits et les prévisions de situation d'accidents majeurs;

– l'information des populations alentour.

Mais cette préparation à **la gestion du risque à l'extérieur** de l'usine n'implique pas de **prévenir le risque à l'intérieur** des entreprises où les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) se tournent surtout vers les conditions du travail et où les inspecteurs du travail ne peuvent jouer ce rôle, où les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) recherchent les rejets polluants pour l'extérieur... De plus, seul le préfet a le pouvoir de contrôler les installations classées tandis qu'aux termes de l'article 2212-2 du CGCT, le maire a une obligation générale et vague de veiller à la salubrité, la sécurité, la réduction des pollutions et à la tranquillité publique.

Il est à remarquer que la sûreté des installations nucléaires résulte d'un secteur public civil et de procédures de contrôle croisées par des organismes ayant leur indépendance et appuyés sur la recherche.

A l'évidence, pour la chimie notamment, l'étape devant laquelle nous nous trouvons exige la création de structures adaptées.

A présent, un nouveau pas est donc nécessaire pour maîtriser les risques, pour rétablir la confiance avec les populations, **pour construire une relation citoyenne et responsable entre l'entreprise et la cité en donnant les moyens à tous les acteurs (industriels, salariés, populations et élus locaux) de connaître, d'accepter des risques maîtrisés.**

Un choix de société et de civilisation

- Il convient de refuser clairement l'idée que la sûreté se construit dans un désert; oui, **l'industrie est nécessaire** car les entreprises produisent des marchandises dont les populations ont besoin.

- La réalité du fait que «le risque zéro n'existe pas» est parfois pervertie en une démarche fataliste conduisant à l'acceptation de la «gestion à risques calculés» qui revient à donner la priorité au profit.

Alors que le remplacement des salariés par des procédés de plus en plus automatisés réduit l'emploi et que les augmentations de capacité fragilisent les installations, **la sûreté, au contraire, se construit avec une main-d'œuvre** stable, suffisante en nombre, qualifiée et connaissant les installations. Le développement durable se construit en donnant la priorité à la durée et non au profit immédiat.

- Il convient aussi de **refuser clairement l'idée de délocaliser les entreprises à risque**; les déplacer ne résout rien. C'est au contraire dans un pays comme le nôtre, dans nos régions où existent les capacités intellectuelles et techniques que l'on peut réduire pollutions et risques.

- Il convient donc d'instaurer progressivement une séparation de lieu entre entreprises à risques et habitations par une maîtrise plus grande de l'urbanisme.

- Loin d'en appeler à des experts réputés indépendants à même de dire « LA » vérité, **l'examen des risques doit être pluriel, contradictoire, élaboré par des experts agréés avec des financements clairs, relever du service public** afin de permettre les choix de gestion dans la transparence et que les citoyens, quels que soit leur rôle dans l'entreprise et la place de leur habitat aux alentours, puissent en toute conscience en assumer les risques.

- La population vivant autour des sites à risques en assume une partie. Elle dispose donc de droits : droit d'information, de transparence, d'alerte définis par la loi. La sûreté n'est plus l'affaire des seuls industriels, des seuls travailleurs, de la population seule, c'est l'affaire de tous ensemble. Une culture de la sûreté industrielle ne se développera qu'ancrée dans la démocratie locale.

- IL CONVIENT DONC QUE, PAR UN ACTE LEGISLATIF FORT, LA REPUBLIQUE AFFIRME LE CHOIX POLITIQUE CLAIR D'UNE DEMARCHE : CONNAITRE LES RISQUES, FAIRE DES CHOIX CITOYENS DE GESTION, CONSTRUIRE LA MAITRISE PROGRESSIVE DES RISQUES.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{er}

Sur la maîtrise des risques dans l'entreprise

«Art 1^{er}. – Sont définies comme entreprises à risques, celles classées Seveso ainsi que plus généralement celles faisant profession de stockage, transport, ou transformation de produits toxiques, explosifs, inflammables ou dangereux. Elles sont tenues de se conformer à la directive Seveso 2 ainsi qu'à l'obligation d'élaborer dans les meilleurs délais des plans de secours et de prévention des risques.

«Art 2.– Les groupes industriels dont les activités génèrent risques (et pollutions) sont déclarées financièrement responsables de la réparation des dégâts et des indemnités aux victimes en cas d'accident industriel, et ce dans l'entreprise comme dans les environs immédiats. Ils peuvent constituer un fond commun d'assurance.

«Art 3. – La sous-traitance sera strictement encadrée par décret; la sous-traitance qui, «en cascade», dilue les responsabilités sera interdite au-delà du niveau 1 et le «contrat global de maintenance» facilement accidentogène sera soumis à des objectifs de qualité. L'entreprise donneuse d'ordre reste en toutes circonstances responsable du travail commandé et doit s'assurer de la qualification de l'entreprise sous-traitante.

«Art 4. – Il est créé un «agrément sécurité» pour les entreprises sous-traitantes ayant à travailler sur un site à risques. Cet agrément est délivré par l'Agence publique d'expertise des risques (APER), établissement public défini à l'article 34 ci-dessous.

«Art 5. – Les entreprises à risques sont tenues d'avoir une équipe de pompiers professionnels complémentaire des opérateurs-pompiers de premier secours et de préparer des exercices périodiques d'alerte avec le service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

«Art 6. – Les créations d'un comité d'entreprise et d'un CHSCT sont obligatoires dans les entreprises à risques quel que soit le nombre des salariés.

«Art 7. – La direction de l'établissement industriel et le CHSCT co-évaluent les études de danger, le CHSCT a donc de plein droit connaissance des études de danger, les articles 230-2 et 236-10 du code du travail sont modifiés en conséquence.

«Art 8. – Le CE est informé des études de danger de l'entreprise et donne un avis sur la sécurité qui s'impose pour sa gestion et mettre l'entreprise en sûreté.

«Art 9. – Dans une entreprise à risques et lorsqu'il s'agit de sécurité, le CHSCT peut être réuni de plein droit à la demande de 2 de ses membres ou de la direction, les termes des articles L. 236-2-1 et R. 236-8 du code du travail sont complétés en conséquence.

«Art 10. – Le droit de retrait du salarié pour mise en danger grave et immédiat est complété par un droit collectif d’alerte renforcée du CHSCT (par vote à la majorité simple) en direction des pouvoirs publics afin d’établir la sûreté. S’il n’y a pas accord amiable dans l’entreprise dans un délai de trois jours, l’arbitrage du préfet dans un délai de quatre jours francs, peut prononcer la suspension administrative des activités. L’article L 231-9 du code du travail est modifié en conséquence.

«Art 11. – Les études de danger seront plurielles et croisées, elles concerneront l’entreprise et ses alentours. L’article 4 de la directive Seveso 2 est complété dans la loi pour rendre ces études de dangers obligatoires après chaque modification de capacité des installations excédant 10 %. Entre autres organismes il sera fait appel pour les réaliser à au moins un organisme public créé à cet effet.

«Art 12. – Le CHSCT dispose de moyens financiers fournis par l’établissement industriel concerné pour mener les études de danger ci-dessus.

«Art 13. – Les membres du CHSCT ont droit à une formation à l’environnement complémentaire aux autres formations déjà prévues et ont accès à tous les documents concernant leur entreprise (arrêté préfectoral, etc...). L’article L. 236-7 du code du travail est modifié pour accroître le crédit d’heures des délégués élus au CHSCT des entreprises à risques, ils ont un droit d’enquête ou de mission sur mandat du CHSCT.

«Art 14. – Les manquements des établissements industriels à leurs obligations de sûreté seront lourdement sanctionnés financièrement même en l’absence d’accident.

CHAPITRE II

Gagner la confiance lucide de la population

«Art 15. – Une commission locale d’information sur les risques et la sécurité (CLIRS) est créée sur chaque site ou plate-forme industrielle regroupant une ou plusieurs entreprises proches et connexes à l’instar de celles établies autour des installations nucléaires ou de traitement des déchets ménagers.

«Art 16. – Ces CLIRS ont pour mission d’établir la transparence sur les questions de risques et de sécurité en direction des populations des bassins d’emplois concernés (au moyen de réunions, plaquette, rencontres, etc). Elles peuvent en cas de danger grave utiliser un droit d’alerte des autorités administratives. Elles sont informées des études de danger; en cas d’accident ou suite à de sérieuses présomptions de danger, elles peuvent enquêter.

«Art 17. – Les entreprises sont tenues à la transparence sur les questions de sûreté envers les CLIRS.

«Art 18. – Ces CLIRS sont composées de tous les partenaires intéressés qui en font la demande, satisfont à des critères minima de représentativité et comprennent :

- un collège des représentants de l’Etat (DRIRE);
- un collège des industriels des entreprises du site;
- un collège des élus locaux et collectivités territoriales concernées;
- un collège des CE et CHSCT de toutes les entreprises du site/plate-forme;

- un collège des syndicats (UL et d'entreprise);
- un collège des associations de riverains, de quartiers et de défense de l'environnement.

Elles doivent tenir au moins une assemblée générale ouverte au public par an.

«Art 19. – Ces CLIRS sont présidées tour à tour par un représentant de chaque collège. Chaque présidence dure un an.

«Art 20. – Les moyens de fonctionnement de ces CLIRS sont assurés par les concours de ses membres (clef indicative : état 25 %; collectivités locales 25 %, industriels 50 %; cotisations symboliques forfaitaires des autres).

«Art 21. – Les médias et supports utilisés par les CLIRS consacrent 25 % de la surface aux points de vue particuliers des membres qui le demandent et aux droits de réponse. La crédibilité de l'information dépend de son pluralisme.

«Art 22. – Les CLIRS se mettent en réseau. Ils peuvent participer à l'activité de centres régionaux de ressources.

La CRAM est associée à leur fonctionnement pour la connaissance des maladies et risques professionnels.

CHAPITRE III

Les risques et la collectivité une responsabilité : de service public

«Art 23. – La DRIRE est dotée d'un nombre accru d'ingénieurs et de personnels qualifiés selon des critères d'efficacité réelle, ils sont dotés d'un statut qui les met à l'abri de toute pression, ils assistent aux CE et CHSCT au même titre que les médecins du travail. Chaque usine à risques sera contrôlée de façon approfondie au moins une fois par an.

«Art 24. – Le croisement d'au moins 2 études de danger différentes sera obligatoire et améliorera la pertinence de l'autorisation des industries à risques.

«Art 25. – L'INERIS est conforté dans ses missions de recherche et de connaissance des risques industriels, il s'appuie sur les organismes publics de recherche (INRS etc.).

«Art 26. – Il est créé une APER, «Agence publique d'expertise des risques», agence publique et indépendante des DRIRE et de toute pression, chargée de l'expertise des dangers sur les sites industriels. Ses personnels sont constitués à partir des BARPI existants dans les DRIRE et qui ont travaillé sur les retours d'expérience. Son financement sera clair, transparent et propre à assurer l'indépendance de jugement de ses ingénieurs.

Cet organisme intervient à la demande des CHSCT, des CLIRS et des directions des entreprises autant que de besoin.

«Art 27. – L'agrément sécurité des entreprises sera conditionné au respect de règles fixées par décret et unifiant en un ensemble cohérent et évolutif les normes ISO, les démarches MASE (Manuel assurance sécurité entreprise comme sur Etang de Berre, en Normandie et Flandres), et les engagements qualité.

«Art 28. – Le nombre d'inspecteurs du travail sera augmenté afin que leur rôle de contrôle des conditions de travail soit effectif au moins une fois par an et par entreprise. Leurs rapports seront communicables aux membres des CLIRS.

«Art 29. – Tous les partenaires de la sûreté collaboreront à des exercices périodiques d'alerte et de secours. Ils se feront dans la transparence à l'égard des CLIRS.

CHAPITRE IV

Du rôle spécifique des communes

«Art 30. – Sont confirmées les dispositions des directives Seveso relatives aux zones de danger et aux obligations d'urbanisme qu'elles comportent (arrêté du 10 mai 2000 et circulaire du 24-06-92).

«Art 31. – Les PLU et SCOT décidés dans le cadre de la loi SRU transcriront ces contraintes. Les schémas d'urbanisme devront prévoir au moins deux accès routiers faciles, de gabarit convenable et différents vers les sites/plates-formes à risques. Les industriels concourent financièrement au désenclavement des sites. -32

«Art 32. – Les communes concernées par des entreprises à risques, anticipant sur les autres, devront se doter dans les trois ans d'un PLU fixant la vocation des sols selon les risques.

«Art 33. – Les communes sont informées de plein droit des études de danger et de leur renouvellement périodique par les entreprises.

«Art 34. – Les décisions de fermeture définitive d'un site pour cause de risque pourront être prises par le préfet après une enquête publique et une consultation populaire majoritaire sur tout le bassin d'emploi.

«Art 35. – En zones Seveso 1 et 2, les équipements publics pourront être modifiés s'ils intègrent une mise en sécurité. Les ERP et les écoles où un plan SESAM est nécessaire feront l'objet de plans progressifs et pluriannuels de mise aux normes de sécurité.

«Art 36. – L'installation de sirènes complémentaires pour l'alerte des populations au-delà de celles des usines, sera aidée financièrement dans la mesure où leur réseau maillé couvrira l'ensemble de la zone d'alerte concernée par un PPI.

«Art 37. – Les propriétaires actuels de logements situés en zone 1 Seveso et qui souhaiteraient vivre hors zone de dangers générés par des établissements industriels à risques, seront indemnisés au prix du marché hors coefficient de vétusté.

«Art 38.– Les indemnités seront versées par les industriels si la dangerosité de l'usine a été accrue, par l'autorité ayant délivré le permis de construire (collectivités locales ou Etat) s'il y a eu négligence des risques. Le principe d'antériorité jouera pour établir responsabilités et charges financières. Les articles 7-1 à 7-4 de la loi du 19 juillet 1976 seront modifiés en conséquence.

CHAPITRE V

Sur les transports de matières dangereuses (TMD)

«Art 39.– Les entreprises spécialisées dans les transports de matières dangereuses devront obtenir un agrément délivré par l'APER (agrément route, rail, air, fleuve, mer, tubes selon le cas).

«Art 40.– Sauf agrément de l'entreprise en charge du marché et contrôle régulier par le CHSCT de l'entreprise, la sous-traitance du chargement/déchargement des matières dangereuses est interdite. Ces manœuvres restent néanmoins toujours sous la responsabilité de l'exploitant du site.

«Art 41.– Des plans spécialisés de secours routiers, ferroviaires etc., seront établis autour des sites à risque en tenant compte de la spécificité des risques selon les produits et les installations.

«Art 42.– Les entreprises de transport de matières dangereuses élaboreront des plans de secours spécifiques aux matières transportées, aux moyens de stockage et de transport engagés.

CHAPITRE VI

Incidences de la mondialisation

«Art 43.– Le commerce international des produits chimiques, pétroliers, énergétiques etc., nécessite un échange international d'expériences. La République française œuvrera activement à la création d'une Agence internationale sur la traçabilité des produits et les risques chimiques.

«Art 44. – Seront précisées par voie de décret les conditions d'un renforcement du suivi des produits dangereux sous douane et plus généralement d'une traçabilité des produits d'un pays à un autre.

CHAPITRE VII

Financement

«*Art 45.* – Les charges, pour le budget de l’Etat, sont compensées, à due concurrence, par un relèvement de l’impôt sur les sociétés.

N°544- Proposition de loi de M. Daniel Paul tendant à une maîtrise des risques industriels