

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Examen de la proposition de loi relative à la mise en place des plans de prévention des risques technologiques pour les installations abritant en permanence des ouvrages d'infrastructures de stationnement, chargement ou déchargement de matières dangereuses (n° 3266) (*M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur*)..... 2

Mercredi 9 juin 2021
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 62

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
M. Jean-Luc Fugit,
Secrétaire**



La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Lecoq, la proposition de loi relative à la mise en place des plans de prévention des risques technologiques pour les installations abritant en permanence des ouvrages d'infrastructures de stationnement, chargement ou déchargement de matières dangereuses (n° 3266).

M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur. Votée à la suite du terrible accident survenu à l'usine AZF de Toulouse, qui a fait 31 morts et près de 2 500 blessés le 21 septembre 2001, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a fait avancer la culture de la sécurité en France. Mais l'histoire parlementaire retiendra que le rendez-vous qui avait alors été pris, travailler sur les infrastructures de transport de matières dangereuses, comme les ports fluviaux et maritimes, les gares de triage ou les centres routiers, n'a pas été honoré. C'est, mes chers collègues, ce que je vous propose de faire.

Cela faisait pourtant partie des demandes de la commission d'enquête parlementaire créée quelques jours après le drame ; de fait, au cours de l'examen du projet de loi, on a longuement évoqué les infrastructures, Mme Roselyne Bachelot, alors ministre de l'écologie et du développement durable, indiquant qu'elle avait « pris l'initiative, avec Gilles de Robien, de lancer une réflexion sur la sécurité des nœuds de transports, comme les ports ou les gares de triage, sujet primordial sur lequel on ne s'est pas penché sérieusement jusqu'ici. »

Certes, l'article L. 551-2 du code de l'environnement prévoit la réalisation d'une étude de dangers tous les cinq ans, mais le résultat est bien maigre comparé aux enjeux dont les députés de tous bancs soulignaient l'importance. On s'est contenté de « poser une rustine » car tout le monde s'accordait sur l'urgence de traiter en priorité les entreprises dites « Seveso seuil haut ». C'est, depuis, un provisoire qui dure... Il est temps d'avancer sur le sujet, tout en respectant les équilibres trouvés lors des débats de 2003 : les infrastructures de transport de marchandises dangereuses doivent être considérées comme des sites « Seveso seuil haut » et soumises à ce titre à des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

Si cette proposition de loi a étonné certains de mes interlocuteurs, je reste convaincu que cette avancée changera la donne et permettra de protéger les habitants des zones où les marchandises dangereuses sont chargées, déchargées ou stockées. Beaucoup d'entre eux ignorent qu'ils vivent dans un lieu dangereux et n'ont pas la même culture de la sécurité – d'autres parlent de culture du risque – que les habitants des zones classées « Seveso seuil haut ».

Je le mesure dans ma circonscription. À Gonfreville-l'Orcher, les habitants vivent en face d'une très grande raffinerie et de sa zone pétrochimique. Ils entendent l'activité, la sentent, perçoivent parfois les vibrations et voient les torches. Bien informés, ils sont conscients des risques et adaptent leur manière de vivre et de se protéger. Les PPRT ont permis de valoriser cette culture et de renforcer la sécurité. Malgré la présence de 16 entreprises « Seveso seuil haut », et autant de cercles de dangers et de responsabilités imbriquées, les acteurs ont dialogué et évalué collectivement les risques. Grâce à des choix favorisant la dynamique locale, de nombreux travaux de mise en conformité ont été engagés sans que les riverains n'aient à en avancer le montant. Cette réussite a fait beaucoup de bien aux habitants et aux industriels, ces derniers parvenant à faire accepter, dans le dialogue, leurs procédés dangereux mais indispensables à l'économie. C'est important car il n'y a plus un seul endroit, dans notre pays, où la population accepterait le développement d'une usine à

risque. Dans les territoires où ces usines et ces infrastructures à risque existent, il faut travailler pour conforter cette acceptation.

À l'inverse, au Havre, les habitants du quartier des Neiges, proche d'un terminal portuaire où il y a des marchandises dangereuses, ignorent tout des risques auxquels ils sont exposés. Aucun ne s'attendait d'ailleurs à ce que la préfecture indique, par un « porter à connaissance », fin 2019, qu'ils vivaient dans une zone dangereuse nécessitant des restrictions d'urbanisme, les empêchant d'agrandir des biens, par ailleurs considérablement dévalorisés. La préfecture a transmis ce « porter à connaissance » à la mairie sans qu'aucune communication officielle ou réunion publique ne soit organisée. Cela laisse croire que l'État se déresponsabilise auprès d'une collectivité et érode la confiance que les habitants portent à l'État et aux exploitants des infrastructures.

Cette mesure a été vécue comme une grande injustice, d'autant que les habitants du quartier des Neiges avaient connaissance du travail collaboratif réalisé à Gonfreville-l'Orcher, qui fait partie du même établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Appliquer les PPRT aux infrastructures liées au transport de marchandises dangereuses permettra de traiter également les riverains, en utilisant au mieux les deux phases de ces plans.

La première phase, qui est fondamentale, consiste à réduire le risque à la source. Dans les ports, il peut s'agir d'éloigner le lieu de stockage temporaire des marchandises dangereuses des habitations afin d'exclure celles-ci du cercle de danger. Ainsi, après une concertation initiée par la municipalité de Gonfreville-l'Orcher, les ingénieurs ont trouvé le moyen de remplacer l'hydroxyde fluoré, produit très dangereux dont l'emploi conduisait à inclure la moitié de la ville dans une zone de risque de deux kilomètres de rayon.

La seconde phase, lorsque la réduction à la source n'est pas satisfaisante, est d'organiser le dialogue entre les exploitants, la population, les élus locaux et les représentants des services de l'État, afin que tous s'accordent pour procéder à la prévention des risques – on se souvient qu'à Toulouse, une route à grande circulation passait à côté de l'usine – et à l'aménagement ou à l'indemnisation pour les habitations éventuellement concernées.

En France, près de 40 infrastructures de transport de marchandises dangereuses pourraient être soumises à cette disposition. Aujourd'hui, la priorité est de mener des réflexions sur la réduction des risques à la source et d'améliorer la façon dont les études de dangers sont portées à la connaissance des riverains. Tel est l'objet de cette proposition de loi.

Afin de ne pas perturber la philosophie des PPRT, qui font l'objet d'un compromis intéressant entre acteurs concernés, je propose d'intégrer les « ouvrages d'infrastructure routière, ferroviaire, portuaire ou de navigation intérieure », les « installations multimodales où sont stockées, chargées et déchargées des matières dangereuses », ainsi que « les entreprises de transport routier de matières dangereuses », à la sous-section 2 de la section 9 du chapitre V du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement qui porte sur les « installations présentant des dangers particulièrement importants pour la sécurité et la santé des populations voisines et pour l'environnement. » Cette sous-section crée des obligations de prévention des riverains et institue une obligation pour l'exploitant de mettre en place un système de gestion de la sécurité ainsi qu'un plan d'opération interne. Elle crée aussi des servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire.

Le seul enjeu de cette proposition de loi est d'améliorer la sécurité des riverains. L'humain doit être au cœur des politiques de gestion des risques. J'ai entendu quelqu'un dire que, « quoiqu'il en coûte », il fallait protéger les Français... Bien sûr, cette proposition de loi aura des conséquences financières pour les exploitants des infrastructures mais la loi du 30 juillet 2003 a amélioré la relation entre les usines et les acteurs de proximité et redonné à ce secteur économique une nouvelle dynamique, alors qu'on affirmait lors des débats qu'elle entraverait la compétitivité. La loi de 2003 est une réussite ; il s'agit simplement d'y ajouter ce qui en a été exclu, au motif que les usines « Seveso seuil haut » étaient la priorité : le transport et la manipulation de marchandises dangereuses.

Mme Camille Galliard-Minier (LaREM). Ce texte tend à modifier le périmètre de prévention des risques technologiques afin d'y intégrer les installations abritant en permanence les ouvrages d'infrastructures de stationnement, de chargement ou de déchargement de matières dangereuses. Sans préjuger de la pertinence de son objectif, j'estime qu'il pose une question de méthode et de cohérence juridique.

D'abord, le transport de matières dangereuses fait l'objet d'une réglementation internationale exigeante, la convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), transposée dans une directive européenne n° 2008/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses. La France est partie prenante et ne peut s'affranchir unilatéralement de règles communes. D'autres États tiers pourraient être tentés de faire de même, ce qui n'est pas acceptable. Grâce à la COTIF, les matières dangereuses sont dûment identifiées, conditionnées dans des emballages adaptés et résistants aux agressions. La probabilité qu'un accident grave survienne est très faible. On ne peut assimiler directement les matières dangereuses en cours de transport à celles en cours de fabrication dans les sites « Seveso seuil haut ».

Ensuite, il existe déjà des outils pour prévenir les risques technologiques à proximité des sites. Les infrastructures de transport de matières dangereuses font l'objet d'études de dangers actualisées tous les cinq ans, lesquelles peuvent déboucher sur une procédure de « porter à connaissance » par laquelle le préfet accompagne les collectivités afin de limiter l'urbanisation et d'arrêter des prescriptions d'aménagement et d'exploitation des ouvrages et infrastructures. Les populations environnantes peuvent être consultées pour l'actualisation des documents d'urbanisme tels que les plans locaux d'urbanisme (PLU). Les objectifs visés par la proposition de loi sont déjà atteints.

Enfin, le Gouvernement et la majorité sont pleinement mobilisés pour garantir le plus haut niveau d'exigence propre à assurer la protection des populations face aux risques technologiques. Dans la continuité de l'accident de l'usine Lubrizol, un plan d'action a été mis en place le 11 février 2020, incluant des mesures fortes comme l'amélioration des conditions de stockage des produits dangereux, la mise en place d'un outil d'alerte, l'augmentation de 50 % du nombre d'inspections annuelles d'ici la fin du quinquennat, le réexamen des études de dangers et le renforcement des plans d'opération interne des industriels.

Une mission relative à la modernisation des dispositifs de concertation pour renforcer la culture du risque et la transparence devra rendre ses conclusions à la rentrée. Par ailleurs, M. Damien Adam, rapporteur de la mission d'information sur l'incendie d'un site industriel à Rouen, a formulé treize propositions. L'une des plus opérantes, la création d'un bureau d'enquête et d'analyses (BEA) sur les risques industriels, a été incluse à l'article 71 du projet

de loi dit « climat et résilience ». Cette instance renforcera les pouvoirs d'expertise et d'enquête des autorités compétentes.

La protection des populations est déjà au cœur de la réglementation, c'est une préoccupation majeure du Gouvernement et de la majorité. Non seulement les dispositions proposées dans ce texte sont satisfaites, mais leur adoption ferait courir un risque d'incohérence avec le droit international et européen. Les députés du groupe La République en Marche voteront contre ce texte.

M. Bruno Millienne (Dem). Si notre groupe partage la volonté du rapporteur de renforcer la sécurité des infrastructures – les accidents industriels récents invitent à réévaluer certaines procédures –, nous sommes quelque peu inquiets et pensons que cette proposition de loi rate sa cible.

Il s'agit de modifier le paramètre des PPRT afin d'y intégrer les infrastructures de stationnement, de chargement ou de déchargement de matières dangereuses, donc des entrepôts ferroviaires, des quais ou des docks accueillant temporairement des marchandises en circulation sur le territoire européen et au-delà.

Adopter ce texte conduirait à violer le droit international et européen et mettrait surtout en danger le système de sécurité existant. Le transport de matières dangereuses est réglementé par la COTIF. La section concernant les matières dangereuses est mise à jour tous les deux ans. Cette réglementation technique assure un haut niveau de maîtrise des risques, qui garantit que tous les États acceptent le passage sur leur sol. Les matières dangereuses sont identifiées, ce qui permet de calibrer les interventions et de réduire amplement la probabilité d'accidents graves. Appliquer aux matières dangereuses en cours de transport les règles auxquelles sont soumises les matières en fabrication conduirait à déséquilibrer le système.

L'autre problème tient à la mise en place d'un PPRT sur un site où des centaines d'entreprises interviennent. Le coût induit d'un PPRT étant partagé par l'État, la collectivité et l'exploitant, comment le répartir ? En outre, les coûts et les démarches supplémentaires imposés par ce texte créeraient une distorsion de concurrence avec nos voisins européens. Le dispositif proposé va à l'encontre du principe de libre circulation des marchandises et ne s'inscrit pas dans le cadre très technique de la réglementation « Seveso ».

Je me permets aussi de rappeler que la loi impose déjà pour les infrastructures concernées une étude de dangers qui peut déboucher sur des arrêtés préfectoraux comportant des mesures de réduction du risque.

Enfin, le dispositif proposé est juridiquement fragile. Cette proposition de loi, qui ne modifie que l'article L. 515-36 du code de l'environnement, ne me paraît pas applicable. Le groupe Mouvement démocrate et Démocrates apparentés ne votera pas en faveur de ce texte, même s'il en comprend l'intention.

M. Gérard Leseul (SOC). Je tiens d'abord à remercier le rapporteur de cette proposition de loi. Tous deux élus de Seine-Maritime, un département très marqué par l'industrie, nous avons le souci d'assurer à chaque instant la sécurité des personnes habitant à proximité des sites. L'accident de Lubrizol a rappelé à quelle vitesse une catastrophe aux conséquences durables pouvait survenir.

Les PPRT permettent de réduire le risque à la source. Ajoutés par la loi dite « Bachelot » du 30 juillet 2003 au dispositif national de prévention des risques industriels, ils ont pour vocation de mieux gérer les problèmes d'urbanisme causés par les anciens sites industriels et de limiter l'urbanisation autour de ces sites.

À l'époque de l'examen du projet de loi, 670 établissements industriels, installés sur plus de 900 communes, étaient visés. La mise en place des PPRT a été longue puisqu'en 2010, seuls 273 PPRT avaient été lancés et 28 approuvés. En 2020, on compte 285 PPRT approuvés, sur plus de 800 communes. Dans ma circonscription, il y a des PPRT à Caudebec-en-Caux, à Port-Jérôme-sur-Seine, Lillebonne ; on connaît les PPRT de Rouen, de Saint-Aubin-lès-Elbeuf, de Saint-Pierre-lès-Elbeuf, des zones industrielles et portuaires de Petit et Grand-Quevilly et de Petit et Grand-Couronne.

Les PPRT permettent de trouver un équilibre entre les exigences de développement économique et la protection de la population alentour. Ils délimitent des zones à l'intérieur desquelles des prescriptions peuvent être imposées aux constructions existantes et futures, des zones à l'intérieur desquelles ces constructions peuvent être interdites, des zones à l'intérieur desquelles l'expropriation est possible pour cause de danger grave menaçant la vie humaine et des zones dans lesquelles les communes peuvent attribuer aux propriétaires un droit de délaissement.

Le rapporteur a donné quelques exemples locaux pour illustrer l'intérêt des PPRT et des études de dangers, mais aussi leurs limites et leurs insuffisances. Les PPRT sont prévus pour les installations « Seveso seuil haut ». Les ouvrages où sont stockées de façon récurrente des matières dangereuses doivent faire l'objet d'une étude de dangers, qui peut déboucher sur des prescriptions d'aménagement ou d'exploitation. La proposition de loi vise à étendre le périmètre d'application des PPRT à toutes les installations abritant des stocks mobiles dangereux. Nonobstant quelques incertitudes juridiques, elle assurerait la protection des travailleurs et des populations, celle des biens économiques et personnels et le financement de la mise en œuvre des PPRT par les pollueurs.

Nous nous demandons toutefois si cela sera suffisant. Après avoir beaucoup travaillé sur le sujet à la suite de l'accident de Lubrizol, le groupe Socialistes et apparentés a conclu que les contrôles étaient défailants faute de moyens et d'indépendance. La pollution récente de la Seine aux néonicotinoïdes rappelle que des produits particulièrement dangereux peuvent être entreposés dans des bâtiments non classés « Seveso ». L'extension des PPRT est une première étape ; elle devra être suivie par la mise en place d'une autorité totalement indépendante, qui ne serait pas qu'un bureau d'enquête sur les accidents mais assurerait des contrôles plus fréquents.

Mme Maina Sage (Agir ens). Ce débat nous ramène à de tristes accidents, telle l'explosion de l'usine d'AZF que nous commémorerons bientôt – je tiens à saluer la mémoire des victimes et leurs familles.

Nous avons appris de ces drames et renforcé le dispositif législatif destiné à protéger les populations. La loi du 30 juillet 2003 a créé les PPRT afin de maîtriser les risques sur les territoires accueillant des sites industriels à haut risque. L'accident du port de Beyrouth a permis de faire évoluer la réglementation. Des directives européennes ont été prises pour limiter les risques liés au transport de matières dangereuses et éliminer le risque d'explosion sur site.

Bien que nous en comprenions la portée, le texte ne nous semble pas être conforme aux droits européen et international. Il est difficile d'assimiler les matières dangereuses en cours de transport à celles en cours de fabrication ; le droit international sur le transport des matières dangereuses implique qu'elles soient bien identifiées pour faciliter les interventions en cas d'accident.

En modifiant la liste des sites « Seveso » et non la liste de base des PPRT, cette proposition de loi aurait pour conséquence de modifier les contraintes pesant sur des sites non concernés, comme les gares de triage. Il en va de même pour la concentration des matières dangereuses dans les transports.

S'agissant des infrastructures visées par le texte, la loi prévoit déjà une étude de dangers, laquelle peut déboucher sur des arrêtés préfectoraux imposant des mesures de réduction du risque. Il convient de noter que le risque pour les riverains est toujours pris en compte dans l'installation de sites présentant des risques technologiques, quelle que soit l'élaboration des PPRT.

Enfin, nous nous interrogeons sur le coût élevé du dispositif, dont la répartition entre l'État, les collectivités et les entreprises n'est pas fixée. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur ce point ? Le groupe Agir ensemble ne votera pas en faveur de cette proposition de loi.

M. Hubert Wulfranc (GDR). M. Jean-Paul Lecoq propose d'intégrer à la réglementation les ouvrages d'infrastructures qui font partie de la chaîne d'approvisionnement entrante et sortante des sites « Seveso seuil haut », nœuds de localisation majeure de matières dangereuses. La démarche du rapporteur est cohérente quand on sait que ces sites sont marqués par des problématiques de sécurité, voire de sûreté. Leur intégration relève du bon sens, non seulement pour protéger les populations vivant les périmètres concernés mais aussi pour organiser le développement urbain de ces bassins de vie.

J'entends les critiques. On oppose le droit européen, argument souvent employé à l'encontre de nos propositions de loi, mais pas le seul. Invoquer le droit européen masque souvent l'absence de volonté politique et, pour la majorité, le refus de franchir une ligne rouge, celle au-delà de laquelle les entreprises devraient jouer tout leur rôle et contribuer financièrement aux dispositifs de protection. On parle alors de compétitivité ou de libre circulation des marchandises...

On nous dit que les matières dangereuses sont bien identifiées. Les faits ont démontré que cet argument n'était que théorique. Après l'accident de Lubrizol, il a fallu huit jours pour savoir ce que contenaient les cuves de l'entreprise voisine, Normandie logistique. Encore était-elle dans un PPRT ! Imaginez ce qu'il en est des installations de transit...

Enfin, à chaque accident, on ressort l'argument selon lequel il faudrait développer la culture du risque. Ce texte est précisément de nature à la diffuser plus largement, grâce à la coopération de l'ensemble des acteurs. Mais cela aussi, on nous le refuse !

Notre groupe votera pour cette proposition. Comme l'a dit M. Gérard Leseul, c'est un pas en avant qui en appelle d'autres, à l'image des propositions de la mission d'information sur l'incendie du site industriel de Lubrizol dont M. Christophe Bouillon était président.

M. Damien Adam. Merci de m'accueillir dans votre commission. Je n'interviens pas en tant que député de la Seine-Maritime mais en tant que rapporteur de la mission d'information sur l'incendie du site industriel de Lubrizol.

Monsieur Lecoq, vous partez du constat que la population du quartier des Neiges, au Havre, n'est pas suffisamment informée du risque industriel. Pourtant, vous expliquez, dans le cadre de la mission d'information, que la culture du risque était bien plus développée au Havre qu'à Rouen. Le quartier des Neiges aurait-il échappé à cette réalité ?

Vous avez raison de souligner le retard français en matière de culture du risque. L'un des axes de mon rapport était de la renforcer. Sur le territoire havrais, notamment à Gonfreville-l'Orcher, des systèmes d'information de la population ont été mis en place. Dans toutes les communes concernées par les risques industriels majeurs, il existe un document d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM). Il semble que celui-ci soit insuffisamment communiqué dans le quartier des Neiges – il conviendrait de demander à la collectivité locale de renforcer cette information.

Dans le cadre de la mission d'information, nous avons souhaité renforcer le site internet Géorisques ; il a été complété afin que les citoyens puissent prendre connaissance des risques existants à un endroit donné. Nous avons aussi voulu que le service national universel soit l'occasion d'aborder le risque industriel et d'enseigner les bons réflexes en cas d'accident. Surtout, nous avons proposé une journée annuelle « à la japonaise », au cours de laquelle seraient simulés une évacuation ou un isolement dus à une catastrophe industrielle ou naturelle.

Dans la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE), nous avons intégré la notion de plateforme industrielle, afin que les sites voisins des sites de stockage classés « Seveso » soient pris en compte dans les réflexions sur le risque industriel. D'ailleurs, depuis l'incendie de Lubrizol, les contrôles des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) tiennent compte de cette notion, afin d'éviter les effets dominos. C'est plutôt en ce sens qu'il convient d'agir.

M. Gérard Leseul, qui rappelé le nombre insuffisant de PPRT validés à la fin du mandat du Président François Hollande, a raison de souligner qu'on a tardé à mettre en place les PPRT. Qu'il soit rassuré : selon les chiffres que nous avons recueillis dans le cadre de la mission, 381 PPRT sur 388 étaient pleinement réalisés fin 2019.

Mme Camille Galliard-Minier a rappelé que le nombre de contrôles de sites industriels assurés par les DREAL était en augmentation ; elle a aussi indiqué que le projet de loi « climat et résilience » contenait une disposition tendant à créer un BEA. Je regrette, Monsieur le rapporteur, que vous n'ayez pas voté l'amendement qui est à son origine.

Enfin, je rassurerai M. Hubert Wulfranc en lui disant que les matières stockées sont mieux prises en compte : les industriels ont l'obligation de connaître à tout instant les matières stockées sur leurs sites afin de disposer de l'information en cas d'incident.

Mme Sophie Métadier (UDI-I). Cette proposition de loi a le mérite d'aborder un sujet qui n'avait pas été traité par la loi du 30 juillet 2003, à savoir les sites de chargement et de déchargement de matières dangereuses. Si nous partageons le principe, nous attendons plus d'éléments sur le nombre de sites concernés, le calendrier de mise en œuvre et les coûts que devraient supporter les industriels et les collectivités.

Notre groupe estime que cette proposition de loi est incomplète et mérite un travail d'évaluation et d'analyse approfondi : il ne la votera pas.

M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur. Cette proposition de loi ne traite pas du transport de marchandises dangereuses : ceux qui ont fait référence à la COTIF étaient « hors sujet ». Le transport de marchandises dangereuses est réglementé, les indications existent, le code de la route joue son rôle. Ce dont il est question dans ce texte, ce sont les zones où on manipule des marchandises dangereuses en déplaçant un conteneur ou en remplissant une cuve. Lorsqu'elles sont transportées, elles sortent du champ de cette proposition de loi : d'évidence, on ne fera pas de « porter à connaissance » pour les populations qui vivent de part et d'autre d'une route départementale...

Cette proposition de loi ne concerne que les endroits où les préfets publient des « porter à connaissance » du même type que ceux des zones classées « Seveso ». Avant la loi « Bachelot » du 30 juillet 2003, les préfets adressaient déjà des « porter à connaissance » aux maires pour leur dire que tel quartier étant dans une zone « Seveso », ils ne devaient pas les densifier ni autoriser des constructions sur les terrains libres. Après l'accident de Toulouse, le législateur a estimé qu'il ne suffisait pas de dire aux gens qu'ils étaient en danger, mais qu'il fallait garantir leur protection : il a créé les plans de prévention des risques technologiques. Comme le nom l'indique, on prévient, puis on sauvegarde.

Les quais et les gares de triage font l'objet de « porter à connaissance » déterministes. À partir du scénario majorant, on crée un cercle. Les zones de danger déterminées dans le cadre des PPRT sont très différentes, puisqu'on y intègre la probabilité de survenue de tel ou tel scénario. C'est en fonction de cette probabilité que sont définis les périmètres. Ceux qui ont suivi le dossier ont vu la différence entre les zones « Seveso » et les zones couvertes par un PPRT. Lorsque les vents soufflent toujours vers l'ouest, il serait idiot de tracer un cercle ; dessiner un « patatoïde » a plus de sens. C'est avec les PPRT qu'on a commencé à faire un travail sérieux et à déterminer des zones plus crédibles.

La loi du 30 juillet 2003 était bonne, et c'est un communiste qui vous le dit ! (*Sourires.*) Soucieux du respect du principe pollueur-payeur, nous considérions initialement que c'étaient les industriels qui devaient payer ; au fil des ans, nous avons revu cette répartition. La loi « Bachelot » du 30 juillet 2003 invite à faire l'inventaire, à effectuer un examen au cas par cas pour réduire les risques à la source. Ce n'est qu'après son adoption que la participation des industriels et celle de l'État ont été définies précisément ; la répartition a été affinée progressivement, il y a eu tout un débat sur la responsabilité des autorités locales qui continuaient d'accorder des permis de construire dans les zones dangereuses. La loi était peu précise, car adoptée dans un climat d'émotion ; l'urgence était de dire à l'opinion qu'on s'occupait de la question.

Nous sommes passés de l'époque Seveso, où l'on se contentait d'indiquer le risque aux habitants, à l'époque PPRT, où on les informe et on fait tout pour les protéger. Se contenter d'un « porter à connaissance » pour les sites de stockage ou de chargement, c'est revenir à l'avant-2003 !

Les représentants de SNCF Réseau que nous avons auditionnés ont indiqué que quatre sites ferroviaires importants pouvaient être concernés par ces dispositions, dont une gare de triage à proximité de Roissy et celle de Sibelin, près de Lyon. Les études de dangers ont montré qu'il s'y trouvait en permanence une cinquantaine de wagons de produits dangereux ! Imaginez qu'Eramet, dans la zone industrielle du Havre, un site « Seveso seuil

haut », renferme l'équivalent d'un wagon de chlore... Comment qualifier les sites qui accueillent cinquante wagons de produits chimiques ? Pour protéger les populations qui vivent à proximité, faire des porter à connaissance n'est pas suffisant !

Le code de la route peut être efficace, à condition d'être appliqué. Dans ma circonscription, à maintes reprises, j'ai appelé l'attention de la police sur les camions chargés de produits ultra-dangereux, garés côte à côte sur le centre routier, en contravention avec le code de la route. Depuis, des aménagements ont été réalisés et les places de parking sont indiquées et bien isolées. Ce n'est pas parce qu'il existe des règles européennes qu'elles sont appliquées !

Aujourd'hui encore, des situations particulières exigent de faire l'inventaire des risques – c'est le propre des PPRT. Nous affinerons ultérieurement qui paye, et dans quelles proportions. Comme pour la loi « Bachelot » du 30 juillet 2003, nous adapterons la pratique en fonction de ce que nous découvrirons.

Une quarantaine de sites seraient concernés par cette proposition de loi. Certes, les transitaires et les industriels du transport de marchandises dangereuses sont perturbés, mais il faut bien avoir à l'esprit que les PPRT ne concernent que l'urbanisation. Entre la population du quartier des Neiges et le quai du port, il y a des artisans, qui sont encore plus exposés. Les habitants sont venus là pour travailler dans les chantiers navals du Havre. La zone n'était pas classée « Seveso ». Certes, le cercle de danger autour de l'usine Yara, qui a la même activité que l'usine AZF, englobait le quartier, mais celui-ci en est sorti après que le PPRT a réduit les risques à la source. Maintenant que les chantiers navals ont fermé, le quai est de nouveau utilisé pour le trafic portuaire, et l'on y entrepose des marchandises dangereuses. On ne peut pas dire du jour au lendemain à ceux qui ont investi les économies d'une vie dans une maison à côté des chantiers navals qu'ils ne peuvent plus l'agrandir ! Tant que rien n'est fait, leur bien se dévalorise, et ils le savent. Ils sont donc condamnés à rester dans une zone de dangers.

Nous avons tout considéré : nous avons même regardé si le fonds « Barnier » prévoyait une indemnisation pour ces cas. Nous avons conclu que la base idéale de réflexion reposait sur la loi du 30 juillet 2003. Encore une fois, ce texte ne traite pas du transport des matières dangereuses.

Mme Maina Sage a fait référence au port de Beyrouth, qui fait partie des retours d'expérience sur l'information des populations. En 2019, les habitants du quartier des Neiges n'ont été informés du « porter à connaissance » que parce que le député leur a écrit. Dans le cadre d'un PPRT, le « porter à connaissance » est immédiatement communiqué, parce que le plan est coécrit. C'est sur cette dimension qu'il me paraît important d'insister.

L'autre pilier de cette proposition de loi est le bloc constitutionnel. La Charte de l'environnement prévoit que tous ceux qui exposent à des risques doivent agir. Il ne faut pas laisser seules les personnes exposées mais agir dans une dynamique collective conforme à l'esprit de la loi « Bachelot » du 30 juillet 2003 et opposer la Constitution aux industriels dont les activités mettent en danger les riverains.

Après l'explosion d'AZF, les matières dangereuses étaient dans tous les esprits et on en débattait. Chacun a alors cherché à déterminer les dangers potentiels à proximité ; l'inventaire a été fait. Les quatre-vingt-dix propositions de la mission d'information de l'Assemblée nationale ont joué leur rôle, mais c'était un tel travail que nous avons concentré nos efforts sur la production des matières dangereuses. Vingt ans plus tard, tous les PPRT ne

sont pas validés, mais on a bien avancé. Certains étaient plus faciles à réaliser que d'autres. Pour une cuve de gaz proche d'un village, il est facile de définir la zone de dangers et d'enterrer la cuve. Dans une zone industrielle, comme à Feyzin, à côté de Marseille, ou au Havre, on y regarde à deux fois avant de définir un PPRT !

Nous n'avons pas été les premiers à soutenir les PPRT ; nous voulions observer leur mise en œuvre là où il y avait un, deux ou trois sites. Nous attendions les retours d'expérience. Au bout de vingt ans, nous observons des gestions différenciées d'un territoire à un autre. Tout le monde n'a pas apporté la même réponse, tout en restant dans le cadre de la loi. Chacun a adapté les réponses en fonction du territoire, des sites industriels et de l'environnement. C'est une démarche remarquable.

Ce que la France a été capable de faire pour la production, elle peut le faire pour la manipulation de matières dangereuses. Le législateur ne peut pas laisser les citoyens apprendre, par le porter à connaissance du préfet, qu'ils se trouvent dans une zone létale – en danger de mort –, sans chercher à améliorer leur sécurité. J'espère avoir convaincu celles et ceux qui hésitaient encore à adopter la proposition de loi.

Article unique (article L. 515 36 du code de l'environnement) : *Mise en place des plans de prévention des risques technologiques pour les infrastructures de transport de marchandises dangereuses*

Mme Camille Galliard-Minier. Vous dites qu'il n'est pas question de transport dans cette proposition de loi : il s'agit bien de matières en cours de transport, et dès lors qu'elles sont dans un wagon ou dans une zone de transit, entre un point A et un point B, la COTIF s'applique. Ce n'est pas un argument dont nous usons pour évacuer la question.

On ne peut davantage faire fi des textes européens, puisque ces matières circulent, passent des frontières et impliquent des acteurs de toute nationalité. Nous devons bien appliquer le droit européen et le droit international, notamment la directive n° 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses qui fixe la liste des sites « Seveso » et prévoit explicitement qu'elle ne s'applique pas aux matières dangereuses en cours de transport. C'est bien parce que cette proposition de loi va à l'encontre du droit international et européen applicable aux matières dangereuses transportées que nous ne la voterons pas.

Je ne mets pas en cause le nombre de wagons de matières dangereuses stationnant dans les gares de triage que vous avez citées. Mais je souligne que ces matières, en cours de transport, sont enfermées dans un contenant résistant, dans des conditions garanties par la COTIF, conformément aux obligations. Qu'il y ait un effort à faire sur la qualité des contenants et leur résistance, ou sur l'aménagement des parkings dans le centre routier, c'est évident, mais convenez que le risque n'est pas le même lorsque les matières dangereuses, une fois sur site, sont sorties des wagons pour être exploitées.

Vous dites que la question du coût et de sa répartition pourra être précisée ultérieurement. Pourtant, le sujet est central. Les PPRT et les législations relatives aux sites « Seveso » prévoient une relation tripartite entre l'État, les collectivités territoriales et

l'exploitant industriel du site. Les acteurs des matières transportées sont multiples, divers, de nationalités différentes. Devra-t-on s'adresser au propriétaire des matières transportées, à celui qui les vend, à celui qui les achète, ou encore à celui qui les transporte ? Faut-il s'intéresser au propriétaire des lieux de stockage, alors qu'un port peut comporter plusieurs terminaux ? Créer des obligations sans savoir quels en seront les débiteurs n'est pas à la hauteur de l'enjeu.

Nous jugeons nécessaire de renforcer la sécurité, en impliquant fortement tous les acteurs, mais nous ne pensons pas qu'étendre les PPRT à l'ensemble des sites de stockage, de chargement et de déchargement soit une bonne idée.

M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur. Vous faites référence à la COTIF, qui concerne uniquement le secteur ferroviaire, alors que la proposition de loi concerne aussi les ports fluviaux et maritimes. J'aimerais savoir les raisons pour lesquelles vous dites que le texte n'est pas conforme à la directive « Seveso ». En outre, la proposition de loi étant conforme à la Constitution, je ne vois pas en quoi elle serait contraire au droit européen.

Les responsables de la SNCF et du port du Havre disent que les contenants sont sécurisés ; les progrès se poursuivent, notamment avec les doubles coques des gaziers et des pétroliers. Si l'on considère que tout va bien, pourquoi les préfets publient-ils des porter à connaissance pour faire savoir aux gens qu'ils sont en danger ? Si la manipulation et le stockage des contenants ne posent pas problème de sécurité, pourquoi les préfets invitent-ils les maires, au nom de l'État, à ne pas renforcer l'urbanisme et l'habitat ? Treize études de dangers ont été réalisées, par les exploitants, sur l'un des quais du port du Havre.

Quant à savoir qui paie quoi, la loi « Bachelot » du 30 juillet 2003 ne fixait pas la répartition. Elle rappelait le principe pollueur-payeur et prévoyait que l'État assume une partie des coûts, dans un souci de protection. Mais les industriels ont considéré que c'était trop, les proportions ont été revues et différenciées sur le territoire national. Dans certains territoires, l'industriel ou la collectivité a donné plus, considérant qu'il ne devait y avoir aucun financement résiduel de la part des habitants – qui n'y étaient pour rien.

Après avoir reçu les informations issues de l'étude de dangers, les maires doivent apprécier les dispositions à prendre. On leur renvoie ainsi la balle de la sécurité. Il faut renforcer le cadre pour les maires et les services de l'État. La protection des gens aura un coût, mais bien moindre que celui entraîné par la loi « Bachelot ». Les villes ont une obligation de moyens pour alerter les populations. Dans les villages dépourvus de moyens, on sonnait autrefois le tocsin ; dans ma ville, où la taxe professionnelle est conséquente, nous avons inventé *l'alert box*, qui permet d'avertir les habitants en un temps record sans passer par le réseau téléphonique, qui peut être touché, comme à Toulouse. Nous avons ainsi créé un réseau parallèle de fibre optique pour un système d'alerte ultra-performant.

Après les accidents d'AZF et de Lubrizol, il nous faudra passer de l'obligation de moyens à l'obligation de résultat. Pour cela, il faut travailler ensemble. Imaginez que le maire qui reçoit le « porter à connaissance » n'a pas toutes les informations ! Le maire de Gonfreville-l'Orcher sait que c'est la gare qui est concernée, celui du Havre sait que c'est un quai, mais ils ne savent pas quel type de produit est concerné. Ils peuvent aller chercher l'information, mais on ne la leur fournit pas.

M. Damien Adam. Si !

M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur. Nous en sommes à la deuxième réunion avec la sous-préfète et le maire du Havre et nous n'avons toujours pas l'information. Avec les PPRT, on sait précisément où se situent les problèmes.

M. Damien Adam. On ne connaît pas les produits !

M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur. Si, on connaît parfaitement les produits et leurs conséquences – j'ai cité l'hydroxyde fluoré et le chlore. En revanche, depuis les mesures de lutte contre le terrorisme, on ne connaît pas la localisation précise de la source. Avant, c'était le centre du cercle. Les données étaient accessibles sur Internet à tous les citoyens, mais il n'y a plus ni carte ni plan. On n'y trouve plus qu'un « patatoïde » flou qui ne permet pas de remonter à la source du danger. Seules des associations autorisées par le préfet peuvent les consulter.

Mme Élisabeth Toutut-Picard. Monsieur le rapporteur, je suis sensible à vos propos : j'étais à Toulouse le jour de l'explosion d'AZF. Dans une vie antérieure, adjointe au maire de Toulouse en charge des risques technologiques, j'ai pris connaissance de la dangerosité des sites et des démarches engagées. Je suis d'accord avec vous, il faut revoir le traitement de cette question et la répartition des responsabilités. Le maire et préfet se livrent souvent à un jeu de ping-pong, aucun ne voulant s'engager sur des affaires sensibles, surtout à Toulouse, qui fut une capitale de la chimie. À côté du site AZF, des entreprises produisent des produits chimiques potentiellement dangereux. Nous avons besoin d'une remise à plat et d'une évaluation de l'efficacité des dispositifs de prise en charge, afin d'apprécier si la population est réellement protégée. L'évolution démographique fait que des zones initialement à l'extérieur des villes y sont incluses.

En revanche, je ne comprends pas le cadre de votre problématique. Vous ciblez les transports, c'est-à-dire un point limité d'un sujet global. J'aurais apprécié que vous fassiez un bilan et des propositions concrètes pour la prise en charge de l'ensemble des sites classés « Seveso ». Vous vous penchez sur une petite partie du problème, nous laissant sur notre faim, avec des propositions très difficiles à mettre en place. Même s'il est légitime de s'y intéresser, je suis sceptique sur votre manière d'aborder le sujet. Et compte tenu de la multiplicité des acteurs dans les zones portuaires, je ne vois pas concrètement comment nous pourrions nous y prendre.

M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur. Fort de l'expérience de Toulouse et de ce qui s'est passé après, j'ai considéré qu'on ne pouvait pas tout faire en même temps. Vous faisiez peut-être partie de ceux qui ont travaillé sur les quatre-vingt-dix propositions, que les associations toulousaines ont longuement examinées. Beaucoup ont été écartées, au motif qu'on y reviendrait plus tard. J'ai failli demander à auditionner Mme la ministre Roselyne Bachelot, pour comprendre pourquoi, à l'époque, ses services avaient choisi d'écarter les lieux de stockage et de transbordement des matières dangereuses.

Je me suis également inspiré de l'attitude des services de l'État. Le « porter à connaissance » sur les matières dangereuses au Havre a été transmis quelques semaines après l'accident de Lubrizol. Peut-être a-t-on considéré qu'il fallait se dépêcher de renvoyer la balle aux maires ?

Nous sommes désormais dans l'après-Toulouse, dans une autre dimension. Il faudra regarder les sites classés « Seveso seuil bas ». Pour les gares de triage, le PPRT dessinera des « patatoïdes » et évaluera les probabilités. On dira que les matières dangereuses resteront à

l'intérieur, on demandera de ne pas utiliser les voies extérieures et on aura réglé la question. Ce travail est déjà effectué, en partie, bien que la loi n'y oblige pas : au Havre, lorsque Port 2000 a été créé derrière la digue sud qui comporte de nombreux bacs à pétrole, dans des zones de risques « Seveso », un énorme mur de conteneurs a été édifié pour protéger les travailleurs d'un effet de souffle. Encore une fois, j'insiste sur méthode d'élaboration collective du PPRT, dont je rappelle qu'il est lié à l'urbanisation et non à l'exploitation de l'entreprise.

*La commission **rejette** l'article unique de la proposition de loi.*

*En conséquence, l'ensemble de la proposition de loi est **rejeté**.*