

# DOCUMENT

## Circulaire DRT n° 2001-5 du 15 novembre 2001 relative aux entreprises à risques.

*Ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

La catastrophe qui s'est produite à Toulouse, le 21 septembre dernier, est la plus grave, de nature professionnelle, que notre pays ait connue depuis 50 ans. Face à l'ampleur de ce drame, les services du ministère ont fait preuve, sur le terrain, d'une réactivité exemplaire qu'il convient de saluer.

Aujourd'hui, c'est la plupart des services déconcentrés du ministère qui comptent, sur leur territoire, des industries à risques et qui sont sollicités ou qui infléchissent leur action quotidienne, dans le but qu'un tel événement tragique ne se reproduise plus.

Il m'apparaît donc important que chaque agent concerné puisse disposer d'informations actualisées concernant le positionnement du ministère sur les questions soulevées, sur les orientations prises au niveau national et leurs implications ainsi que sur l'intervention des services sur le terrain.

Même si certaines orientations ne pourront être déterminées qu'après que les conclusions des enquêtes en cours seront connues, il importe de réfléchir – d'ores et déjà – aux suites à donner à cet accident majeur et de prendre les mesures propres à éviter la reproduction de telles situations. Cet objectif constitue pour l'administration du travail et, particulièrement, pour l'action de l'inspection du travail un véritable enjeu.

### I. - LE CADRE GÉNÉRAL DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

#### 1. Rappel des principes affirmés

A plusieurs occasions, j'ai tenu à rappeler un certain nombre de points structurant le positionnement de l'administration du travail sur une question qui constitue le socle même de son action protectrice :

Il faut poser la sécurité des salariés comme condition première de la sécurité environnementale. Il s'agit d'éviter absolument d'opposer sécurité des travailleurs et sécurité des populations, les travailleurs devant être placés au cœur de la réflexion sur la sécurité, car ils sont au premier plan et les plus touchés par les accidents.

Il convient de refuser une logique de strict transfert de risques : la délocalisation éventuelle de certains établissements à risques ne saurait apporter une réponse aux questions de sécurité dans le travail et pourrait même se traduire par des risques accrus pour les salariés et pour l'environnement durant le transport des matières dangereuses, par exemple.

La volonté de préserver l'emploi et d'œuvrer au développement d'emplois de qualité passe par la prévention des risques professionnels afin de garantir la santé et la sécurité au travail.

#### 2. Initiative vers les partenaires sociaux de la chimie et de l'industrie pétrolière et points de convergence

J'ai invité, le 5 octobre dernier, les représentants des partenaires sociaux de la chimie et de l'industrie pétrolière à présenter leur analyse en matière de prévention des risques professionnels dans ce secteur d'activité.

Au terme de cette rencontre, ont été particulièrement mis en évidence :

La nécessité d'une approche globale des risques dans l'entreprise et de la mise en œuvre de la démarche d'évaluation a priori des risques ;

L'impact majeur sur la prévention des risques professionnels des questions d'externalisation, de sous-traitance et de statut d'emploi ;

Le besoin de développer l'interface entre les différents services déconcentrés de l'Etat et avec les partenaires sociaux, au niveau local ;

L'importance du rôle des salariés et de leurs représentants dans l'entreprise, en particulier le CHSCT dont les missions, le fonctionnement, les moyens pourraient être aménagés ;

Le suivi de l'effectivité de la réglementation applicable par l'ensemble des entreprises, ce qui plaide pour une meilleure lisibilité des dispositions applicables.

### II. - LES ORIENTATIONS PRISES

#### *Les orientations de portée générale*

1. Aussitôt la catastrophe survenue, des enquêtes judiciaire et administratives ont été diligentées, afin de comprendre les raisons de la catastrophe, d'établir les responsabilités et d'en tirer tous les enseignements possibles. Sur le champ d'intervention de l'administration du travail, toutes les conclusions devront être tirées de l'enquête approfondie conduite par l'inspection du travail.
2. Outre les mesures d'urgence prises immédiatement (assouplissement de procédures, aides financières...), le Premier Ministre, le 28 septembre à Toulouse, a défini un plan national d'actions et un programme de réflexion, d'ici à la fin de l'année. Dans ce cadre, des comités locaux de prévention des risques, associant tous les acteurs et capables de jouer un rôle d'interpellation, d'information, d'alerte et de mise en garde, seront constitués.

place importante, dans l'activité de contrôle de l'Inspection du Travail.

Dans cette perspective, plusieurs axes d'action peuvent être approfondis, en cohérence avec le programme d'actions coordonnées 2001 et le projet de DNO 2002.

### 1. Utilisation du levier de la démarche d'évaluation *a priori* des risques

Le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 instaurant un « document unique » servant à matérialiser l'évaluation *a priori* des risques qui incombe à l'employeur constitue un point d'appui utile pour amener les entreprises à satisfaire à cette obligation. Ce texte concrétise le principe posé par la loi du 31 décembre 1991 et achève de mettre le droit français en conformité avec l'article 9-1 *a* de la directive européenne n° 89/391 du 12 juin 1989 (1). Il crée une obligation de formaliser dans un document unique les résultats de l'évaluation *a priori* des risques que l'employeur est tenu de mener dans son entreprise. Il est assorti de sanctions (contraventions de cinquième classe), en cas de non-transcription ou de non mise à jour des résultats de l'évaluation des risques par les entreprises concernées.

La circulaire d'accompagnement et d'appui méthodologique de ce décret paraîtra avant la fin de l'année.

Du fait de la nécessité, reconnue, de procéder à de nouvelles études de danger dans nombre d'installations classées (ICPE), il importe que les chefs d'établissement concernés procèdent, dans le même temps, à une évaluation des risques dans les conditions prévues par le Code du travail. Il s'agit d'un préalable indispensable à l'établissement de la notice « relative à la conformité de l'installation avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel ». Pour ce faire, une coordination avec les inspecteurs des installations classées s'avère indispensable.

### 2. La poursuite de l'action pluriannuelle des services auprès des CHSCT

Dans le cadre des industries à risques, cette action doit permettre de s'assurer du respect des prérogatives des CHSCT, notamment :

- remise à leurs membres de toutes les informations à caractère général ou particulier en rapport avec l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, indispensables à l'exercice de leurs missions ;
- conditions dans lesquelles ils peuvent accéder aux documents qui doivent être tenus à leur disposition.

Il convient de porter une attention particulière aux modalités de la consultation du CHSCT, telle que prévue par l'alinéa 9 de l'article L. 236-2 du Code du travail, « sur les documents établis à l'intention des autorités publiques chargées de la protection de l'environnement » lorsque l'établissement comporte une ou plusieurs installations classées soumises à

autorisation, ainsi qu'aux conditions de son information sur « les prescriptions imposées par ces mêmes autorités ».

Il y a lieu, également, de contrôler les conditions de fonctionnement de l'institution : tenues des réunions, possibilités de procéder à des enquêtes et inspections, d'utiliser les crédits d'heures, liberté de circulation des représentants du personnel, etc.

Ces actions sont aussi susceptibles d'éclairer d'éventuelles modifications du cadre juridique concernant le fonctionnement des comités et leurs moyens.

### 3. Le renforcement des interventions dans les établissements à risques ayant recours à la sous-traitance

L'ampleur et le développement, dans les industries à risques, du recours à des emplois précaires (CDD, intérim) ainsi qu'à des mécanismes de sous-traitance, qui se traduisent par une externalisation des risques, voire par une aggravation des risques, justifient un contrôle accentué du respect, notamment, des dispositions du décret du 20 février 1992, relatif aux travaux effectués dans un établissement par une entreprise extérieure (art. R. 237-1 et suivants du Code du travail).

L'investissement des services sur ce champ doit également permettre de disposer d'éléments permettant d'apprécier l'effectivité du droit et ses besoins d'évolution.

## FICHE TECHNIQUE

### Lien entre la réglementation relative aux installations classées et la réglementation relative à la protection des travailleurs

#### 1. Réglementation générale relative aux ICPE

L'article L. 511-1 du code de l'environnement (reprenant les dispositions de la loi de 1976) prévoit que « sont soumises aux dispositions [relatives aux installations classées] les usines, ateliers, dépôts, chantiers et d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et monuments ».

L'article L. 511-2 prévoit que les installations visées sont définies par une nomenclature fixée par décret en CE.

#### 1. 1. Obligations s'imposant aux ICPE

Les installations présentant de « graves dangers ou inconvénients aux intérêts visés à l'article L. 511-1 » sont soumises à autorisation (art. L. 512-1) qui ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent

(1) Sur cette transposition, voir l'article de F. Kessler et F. Meyer, Dr. Ouv. 92, p. 161.

que lorsque plusieurs substances ou préparations dangereuses visées à la nomenclature sont présentes dans un établissement dont l'une au moins des installations est soumise à autorisation, lorsque certaines conditions sont remplies (règles d'addition *cf.* décret) les règles prévues à l'arrêté s'appliquent à l'ensemble de l'établissement.

1.3.2. Les modalités de l'autorisation ou de la déclaration sont fixées par le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié à plusieurs reprises (notamment en 1994, 1997 et 2000), complété par l'arrêté du 10 mai 2000 et la circulaire du 20 juin 2000 du ministère de l'environnement.

1.3.2.1. Pour les ICPE soumises à autorisation la demande doit préciser notamment la nature et le volume d'activité que le demandeur se propose d'exercer. Les procédés de fabrication qu'il envisage de mettre en œuvre, les matières utilisées et les produits fabriqués, afin d'apprécier les dangers ou inconvénients de l'installation. Par ailleurs, l'article 3 du décret n° 77-1133 prévoit que la demande doit être accompagnée :

- d'une étude d'impact - analyse de l'état initial du site et de son environnement ; analyse des effets directs et indirects temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement [...] ou sur l'hygiène, la salubrité et la sécurité publique ; raisons pour lesquelles, parmi les solutions envisagées, le projet a été retenu ; les mesures envisagées pour supprimer, limiter et, si possible, compenser les inconvénients de l'installation et l'estimation des dépenses correspondantes ;
- d'une étude de dangers qui expose les dangers présentés par l'installation en cas d'accident et décrit la nature et l'extension des conséquences que peut avoir un accident éventuel, et qui justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets d'un accident, notamment en précisant la nature et l'organisation des secours ;
- en ce qui concerne spécifiquement les installations classées AS, les articles 7 et 8 de l'arrêté du 10 mai 2000 (explicité par la circulaire du même jour) renforce les obligations de nature organisationnelle - mise en place dans l'établissement d'un système de gestion de la sécurité applicable à toutes les installations susceptibles de générer des accidents majeurs -, et précise le contenu de l'étude de dangers, dont le cœur est constitué par une analyse des risques. Cette analyse des risques doit prendre en compte l'évaluation des dangers des substances et préparations recensées, l'identification systématique des dangers et l'analyse des phénomènes liés aux conditions opératoires, l'évaluation des risques et la démonstration de leur maîtrise, compte tenu des mesures de sécurité technique et organisationnelle... (circulaire du 10 mai). Les interactions entre les installations d'un même établissement doivent également être examinées ;
- en ce qui concerne les installations classées A, l'arrêté du 10 mai impose à l'exploitant de décrire

dans un document maintenu à jour la politique de prévention des accidents majeurs dans son établissement ;

- d'une notice relative à la conformité de l'installation avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et la sécurité du personnel.

Il faut noter que l'article 12 du décret prévoit que « si plusieurs installations doivent être exploitées sur le même site, une seule demande d'autorisation peut être présentée pour l'ensemble de ces installations ».

1.3.2.2. Pour les ICPE soumises à déclaration : la déclaration doit être adressée avant la mise en service de l'installation, au préfet de département. Elle mentionne notamment la nature et le volume des activités que le déclarant se propose d'exercer ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles l'installation doit être rangée.

Ces installations doivent respecter des prescriptions générales fixées par arrêté préfectoral.

#### 1.4. Contrôles

Le contrôle des ICPE est organisé par les DRIRE, STIIC ou DSV sous l'autorité du préfet.

Ce contrôle est réalisé par des inspecteurs des installations classées, cadres techniques « désignés par le préfet et relevant principalement des DRIRE, des DSV et du STIIC (Préfecture de police de Paris) ».

Ce contrôle porte sur le respect des prescriptions de l'autorisation préfectorale et sur la nature de l'activité au regard des obligations d'autorisation ou de déclaration.

## 2. Prise en compte de la protection des travailleurs dans la réglementation ICPE

### 2.1. Dans les ICPE soumises à autorisation ou à autorisation assortie de servitudes d'utilité publiques (A ou AS)

2.1.1. La demande d'autorisation (*cf. supra*), doit comporter une notice relative à la conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et la sécurité du personnel. L'absence de notice peut constituer une clause de nullité de l'arrêt d'autorisation préfectoral.

2.1.2. Par ailleurs l'article 9 du décret n° 77-1133 prévoit que « dès l'ouverture de l'enquête, le préfet communique pour avis, s'il y a lieu, un exemplaire de la demande d'autorisation aux services de l'inspection du travail, qui dispose d'un délai de 45 jours pour se prononcer ». Il faut relever que le choix de saisir ou non l'IT relève de manière discrétionnaire de l'appréciation du préfet.

*2.2. Dans les ICPE soumises à déclaration, les arrêtés ministériels comportent des dispositions pouvant contribuer à la protection des travailleurs. Cependant il n'est pas prévu que la déclaration soit transmise à l'inspection du travail ni à d'autres services de l'Etat*