

Les normes juridiques et les normes techniques de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement

Par Pierre LASCOUMES*

CHAPÔ

Tout au long des XIX^e et XX^e siècles, toutes les dispositions adoptées en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ont été marquées par une continuité historique : elles reposaient toutes sur le principe de l'autorisation.

Elles ont été aussi exemplaires de ce qui caractérise la plupart des politiques publiques : une tension constante dans la conciliation de la préservation de l'intérêt général avec la prise en compte des divers intérêts particuliers en présence (qui, dans le cas du décret de 1810, sont au nombre de trois : la défense du libéralisme économique, la sûreté des populations et l'inviolabilité de la propriété privée).

C'est à l'occasion d'un travail portant sur l'histoire des politiques d'environnement depuis la fin du XVIII^e siècle que j'ai été amené à m'intéresser à la législation sur les établissements insalubres et incommodes, qui occupe une place fondamentale dans ce domaine. Les dispositions adoptées (à partir de 1810) tout au long du XIX^e siècle et du XX^e siècle ont instauré un rapport particulier de l'autorité publique à (ou avec) un certain nombre d'activités économiques (1). La forme juridique donnée à cette relation se caractérise par sa grande continuité historique ; il s'agit d'un système d'autorisations, fondé sur une identification et une hiérarchisation des risques, traduites dans une nomenclature. Sur la base de ce classement, l'autorisation introduit des prescriptions administratives destinées à assurer un certain niveau de sûreté dans le fonctionnement des installations industrielles. Progressivement, à partir de 1810 (mais en pratique presque un siècle plus tard), ce dispositif sera renforcé par la mise en place d'un système d'inspection censé contrôler les mesures de sûreté imposées aux entreprises. Ces quatre éléments (la nomenclature des risques, la procédure d'autorisation, l'imposition de mesures préventives et, enfin, l'inspection) perdurent encore aujourd'hui et ont même acquis une portée internationale, depuis l'adoption de la première directive Seveso (1982) qui a diffusé le modèle français à toute l'Europe.

Outre son originalité, cette histoire des installations classées est aussi typique de problèmes très généraux que soulève l'action publique. Il s'agit d'une part, des liens devant être établis entre le niveau des connaissances (scientifiques et techniques) acquis à un moment donné et les choix en matière d'action publique, d'autre part, des problèmes de la mise en œuvre des législations, avec les résistances et les compromis auxquels elle donne souvent lieu. En effet, il ne suffit pas de multiplier les rapports scientifiques, les législations et les annonces politiques pour changer le social ; c'est la manière dont les acteurs sociaux intègrent (et jusqu'à quel point) les normes collectives qui est susceptible de susciter les changements. Le plus important est la façon dont les acteurs de la mise en œuvre (régulateurs et destinataires industriels) s'emparent et les interprètent, en fonction de leurs besoins et de leurs responsabilités. Dans le cas qui nous occupe, tout dépend non seulement des mobilisations et des actions des industriels et des riverains des industries (aujourd'hui principalement représentés par des associations de protection de l'environnement), mais aussi de la capacité des agents administratifs chargés du contrôle de l'exécution à imposer le respect des prescriptions légales. Le cas de l'application du régime d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement est exemplaire de ce qui peut être observé dans la plupart des politiques publiques, avec en particulier une tension, constante, entre la défense de l'intérêt général et la prise en compte de divers intérêts particuliers.

Si l'on se concentre sur les premiers textes en rapport avec le décret de 1810, on y retrouve l'expression de deux indicateurs de l'État dans sa forme moderne : la production d'information et la régulation administrative. Il s'agit, d'une part, d'un État qui, avant d'agir, se dote de systèmes d'observation du social, produit des statistiques et effectue des mesures de l'état et des besoins des populations dont il a la responsabilité. D'autre part, ces textes formalisent des règles spécialisées et chargent une administration technique de les faire appliquer. Plus largement, le régime des établissements classés, avec ses normes et ses agents chargés de sa mise en œuvre, s'inscrit dans le cadre général de ce que les sciences camérales ont nommé le « quatrième pouvoir », c'est-à-dire le pouvoir de police (au sens large de ce terme) ; cette attribution régaliennne visait à assurer la sûreté et le bien-être des populations (2). En France, elle a été portée pendant tout le XIX^e siècle par le ministère de l'Intérieur, qui était chargé de faire face aux diverses sources potentielles de menace pour le bien public, notamment de la lutte contre les atteintes à la salubrité publique (3).

La mise en perspective historique a été développée de façon pluri-disciplinaire (sous l'action des sociologues, juristes, historiens) dans les années 1990, a permis de prendre des distances à l'égard de deux « romans », de deux approches superficielles de l'histoire de la sûreté industrielle. La première considérait que la législation sur les établissements classés constituait un modèle pionnier préfigurant ce qu'allaient devenir plus tard (deux siècles et demi plus tard...) les politiques de protection de l'environnement (Ce raisonnement était tout simplement anachronique). La seconde approche, à l'inverse, attribuait à cette législation une part du retard de la France en matière de développement industriel, en raison des contraintes qu'elle avait introduites. Dans cette deuxième vision des choses, le décret de 1810 aurait été l'amorce d'une avalanche de normes techniques et économiques de plus en plus strictes et détaillées qui auraient contraint les industriels, fait obstacle à des investissements productifs et, finalement, entravé l'innovation. Cette version oubliait simplement qu'un des principes du libéralisme est qu'il est nécessaire de protéger l'industrie contre elle-même, pour lui permettre de produire ses effets les plus favorables (4). Pour répondre à ces récits tout aussi simplificateurs l'un que l'autre, il est possible de s'appuyer sur un ensemble d'éléments.

Je rappellerai, dans un premier temps, que la législation sur les établissements classés ne peut se comprendre que si l'on prend en considération la combinaison de trois grands principes du libéralisme. Dans un deuxième temps, je montrerai que cette combinaison a débouché sur une régulation complexe, qui prend en compte une série d'intérêts à protéger et qui, pour cela, est tenue de jongler avec un ensemble de contraintes hétérogènes (économiques, techniques, juridiques et politiques), qui sont bien souvent en concurrence.

La législation sur les installations classées et les principes du libéralisme

Le texte de 1810 est basé sur trois intérêts à protéger, explicites aussi bien dans les deux rapports préliminaires de l'Académie des Sciences que dans le décret lui-même.

Le premier de ces principes est celui du libéralisme économique. Il est le plus souvent

posé comme central, car les mesures juridiques adoptées sont censées garantir le développement des manufactures, la sûreté de leurs installations et leurs nouvelles implantations. Cela correspond parfaitement au principe de base de l'État moderne théorisé au XVIII^e siècle par les sciences camérales, qui considère que la puissance d'une nation dépend de plus en plus de sa puissance économique, de son dynamisme démographique et de ses échanges commerciaux. Cette forme de puissance est dès lors envisagée comme pouvant devenir, à terme, plus importante que la puissance guerrière. En conséquence, il est indispensable de lever les obstacles à l'industrialisation et au commerce et surtout, il est essentiel de ne pas en créer de nouveaux. Un des arguments récurrents avancés pour fonder la législation de 1810 est celui de l'insécurité juridique que subiraient les manufacturiers. D'un côté, ils sont confrontés non seulement aux plaintes des riverains, mais aussi à celles, plus perverses, de leurs concurrents. Ils craignent des demandes répétées de dédommagements. D'autre part, on observe sur le territoire de très grandes différences et un grand arbitraire entre ce qui est autorisé à tel endroit et ce qui ne l'est pas, à tel autre, cela en fonction des autorités municipales et de leurs priorités. Les industriels sont donc tenus d'agir dans un contexte d'imprévisibilité qui entrave leurs initiatives. La nouvelle réglementation a pour objectif prioritaire de répondre à ce besoin de sécurisation, que les manufacturiers formulent de façon pressante.

Un deuxième principe libéral vient confronter le précédent, c'est celui de la sûreté des populations, qu'il faut aussi prendre en compte. Il ne faut pas oublier que la question de la salubrité publique a d'abord été formulée en des termes libéraux. Celle-ci a une longue histoire, qui remonte au XV^e siècle (5). Les historiens ont montré comment cette notion était exprimée dans les très nombreuses ordonnances municipales visant à contrôler certaines sources de nuisances (incommodes, et parfois insalubres) émanant de différentes activités (les élevages de bétail à l'intérieur des villes, les ateliers d'équarrissage, les boyauderies, les mégisseries, etc.). Était aussi posée la question de la sécurité au sens des risques d'incendie ou d'explosion générés par les activités manufacturières, en particulier par celles qui utilisaient des produits chimiques. Cette dimension de salubrité publique est présente dans les choix politiques effectués, mais elle ne vient qu'au deuxième rang, après le premier intérêt à protéger, celui du développement économique.

Enfin, un troisième grand principe libéral, souvent négligé, est celui de l'inviolabilité de la propriété privée. Dans tous les documents de l'époque, on retrouve également l'idée selon

laquelle la présence des manufactures est susceptible, en raison des nuisances olfactives et sonores qu'elles génèrent, de porter atteinte aux propriétés des particuliers.

Plus précisément, cette présence entraînerait une perte de valeur pour les biens immobiliers situés à proximité des établissements. Selon les plaintes reçues par les autorités, des bâtiments et des terres seraient devenus très difficiles à louer et, *a fortiori*, à vendre, en raison des nuisances subies (essentiellement les bruits et les odeurs). La présence de certaines manufactures utilisant des produits chimiques peut aussi porter atteinte à la production agricole (des plaintes signalent des arbres, des végétaux et des récoltes endommagés par des émanations). Ce bref extrait du rapport de l'Institut (daté d'octobre 1810) est significatif ; un paragraphe s'achève ainsi : « La sollicitude du gouvernement embrassant toutes les classes de la société, il est de sa justice que les intérêts de ses propriétaires ne soient pas plus perdus de vue que ceux des manufacturiers ».

Ainsi, durant la période initiale de formulation d'une politique de surveillance des « établissements incommodes et insalubres », trois types d'intérêts à protéger sont énoncés : le développement économique, la salubrité publique et le droit des propriétaires. Il est frappant d'observer qu'aucune clef de répartition n'est donnée qui permette de déterminer le poids de chacun de ces intérêts. Selon quelle formule sera-t-il possible de hiérarchiser ces intérêts entre eux, de faire prévaloir celui-ci par rapport à tel autre ? Selon une expression classique utilisée par les juristes, on parle, le plus souvent, de conciliation des intérêts. J'estime que cette formulation est inadéquate ; je lui préfère une image empruntée à la menuiserie : en effet, il ne s'agit pas de concilier entre eux des intérêts divergents, mais de les ajuster, de les faire tenir l'un avec l'autre. En effet, cet ajustement est le plus souvent contraint, car chacun des intérêts conserve ses caractéristiques propres, elles-mêmes très difficiles à concilier entre elles. Pour assurer l'ajustement de ces intérêts, les concepteurs de la régulation s'en remettent à des procédures et aux modalités pratiques de leur mise en œuvre.

La mise en œuvre des normes techniques et juridiques

La procédure d'autorisation (surtout dans ses premières versions, qui perdureront durant un siècle et demi) reste très floue. Elle laisse aux acteurs qui la mettent en œuvre de vastes marges d'interprétation (6). L'exemple le plus significatif est celui de la procédure,

très innovante pour l'époque, de l'enquête d'information *commodo et incommodo* pour les nouveaux établissements (que l'on peut considérer comme une première version des futures enquêtes publiques). Aucune règle ne vient préciser ces deux éléments essentiels que sont, d'une part, l'identité des acteurs qui doivent réaliser cette enquête et, d'autre part, sa portée. Dans le texte, il est simplement mentionné une zone d'investigation de cinq kilomètres. Dans certaines villes, le maire en prend la responsabilité, dans d'autres, ce sont des commissaires de police qui s'en chargent. Mais il est dit aussi que les citoyens peuvent apporter leurs « moyens d'opposition » au projet d'établissement, mais rien ne précise quand, et sous quelle forme. Rien ne définit non plus, le contenu des informations à recueillir, tant celles à décharge (les avantages, *commodo*), qu'à charge (les nuisances, *incommodo*). Rien n'indique, enfin, la façon dont ces informations doivent être synthétisées afin de préparer la décision finale de l'autorité publique. Très souvent, dans les dossiers accessibles dans les archives, on constate à quel point ces documents peuvent demeurer purement formels et dénués d'informations permettant une appréciation objective étayée. Le silence des dossiers sur ces points peut être interprété comme dénotant soit une incapacité de l'administration à instruire les procédures, soit un préjugé favorable, chez celle-ci, à la création de tout nouvel établissement, un préjugé faisant primer la finalité productiviste.

Les historiens ont aussi montré le flou existant dans les nomenclatures d'activités considérées comme étant à risque. Il en résulte une grande source d'incertitude quant au classement des établissements, et par conséquent sur le degré de contraintes qui sera (ou non) imposé à l'industriel. De plus, au fil des décennies, il est devenu d'autant plus difficile de hiérarchiser les activités que les technologies et les facteurs de risque évoluaient.

L'affectation d'une classe de risque à une activité donnée est restée longtemps un processus aléatoire relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration. De là découle aussi la nature des prescriptions qui sont définies dans l'arrêté d'autorisation. Un exemple significatif nous en est fourni par les travaux effectués sur les établissements de première classe. Ceux-ci sont tenus à une obligation d'éloignement des habitations, mais cette notion d'éloignement reste non définie en termes de distance. Des chiffres ont parfois été avancés, sans jamais avoir été stabilisés, ni à plus forte raison généralisés. Si le régime le plus sévère est celui qui pèse sur les établissements de première classe, les archives montrent à quel point les exceptions ont été multipliées afin de déroger à ces contraintes, même lorsqu'il s'agit indiscutablement d'établissements relevant techniquement de cette

catégorie. S'est également posée la question du statut à donner à tous les anciens établissements. Selon le texte de novembre 1810, ceux-ci relèvent simplement d'une déclaration sans conséquence normative. Surgit alors la question des avantages concurrentiels des anciens établissements au détriment des nouveaux. Se posera aussi la question des extensions d'anciens établissements : quel régime doit-on leur appliquer et quelles exigences est-il possible d'avoir à leur égard ? En fin de compte, les critères de choix effectifs demeurent ceux qui président à la décision discrétionnaire du Préfet (et de ceux qui lui ont préparé le dossier). Les normes techniques et juridiques générales sont très souvent remises en discussion et contournées par les interférences entre économie et politique locales.

Dans sa conception originelle, la procédure d'autorisation est potentiellement très normative. Mais, durant une longue période, elle est restée porteuse de très grandes incertitudes, cela d'autant plus qu'aucun organisme spécialisé n'avait la responsabilité de sa mise en œuvre. Ainsi, il faudra attendre le milieu du XIX^e siècle pour que la Préfecture de Paris recrute des agents spécialement chargés de l'instruction de ce type de dossier (7). Là où ils existent et travaillent, ce sont les Conseils de salubrité publique qui ont le rôle le plus significatif en rendant des avis basés sur une certaine technicité. Mais, là encore, l'impact des avis donnés par les Conseils de salubrité sur la décision préfectorale finale n'est jamais automatique et les liens entre eux sont souvent très lâches.

En conclusion, on peut dire que la réglementation introduite par le décret de 1810 sur les établissements classés, pour originale qu'elle soit, n'a connu qu'une mise en œuvre extrêmement symbolique, tout au moins jusqu'en 1917. Il ne faut pourtant pas en déduire qu'elle n'aurait eu aucun effet social. On peut faire l'hypothèse qu'elle a été un repère pour l'action tant celle des manufacturiers et industriels que celle de l'administration publique. Un long apprentissage a ainsi débuté, au profit d'une transformation lente, mais progressive, des conduites. Au vu des connaissances disponibles, les impacts directs de la législation sur les établissements classés restent cependant extrêmement difficiles à évaluer et cela, d'autant plus que les pouvoirs de sanction à disposition de l'administration étaient des plus restreints (seule une contravention pour non-respect des obligations pouvait être prononcée).

Enfin, il faut soulever un aspect du problème qui conserve aujourd'hui toute son actualité. Ceux qui ont pratiqué l'inspection des installations classées ont éprouvé, dans cette

activité, les difficultés de l'exercice d'une police administrative. A l'incertitude provenant du contenu flou des textes dont nous venons de parler, il faut ajouter l'ambivalence politique, qui a toujours existé, à l'égard d'un pouvoir administratif relativement fort. On peut ici (dans le cadre du bicentenaire du décret de 1810) rappeler la figure de Napoléon et sa conception du rôle des ingénieurs des Mines. Comme chacun le sait, Napoléon a suivi d'assez près la réalisation des codes juridiques, et les travaux réalisés à leur sujet par le Conseil d'État ont été précisément consignés par J.G. Locré. Napoléon manifeste une très grande suspicion à l'égard des ingénieurs des Mines en raison de leurs actions en matière de surveillance et de sécurité de ces exploitations. Cette suspicion a longtemps perduré. Elle annonce les difficultés constantes que beaucoup d'acteurs ultérieurs de la mise en œuvre des inspections rencontreront. Napoléon redoutait « les tracasseries que ses agents pouvaient faire subir aux propriétaires » et il n'aimait pas que l'on « permît au mineur de ne jouir de son exploitation que sous la surveillance, et presque sous l'agrément, des ingénieurs ». Ainsi l'on observe, durant cette période décisive du début du XIX^e siècle, deux phénomènes aussi divergents que significatifs : d'un côté, un ensemble d'intérêts (privés et publics) sont désignés comme méritant une protection particulière, mais, de l'autre, les conditions de leur ajustement ne sont pas précisément définies et tout repose, *in fine*, sur les acteurs de la mise en œuvre des inspections et sur leurs logiques d'action. Dès lors, on comprend mieux la raison pour laquelle ce sont les intérêts liés au développement économique et industriel qui ont longtemps prévalu.

NOTES

* Directeur de recherche CNRS, Centre d'Etudes européennes, Sciences-Po Paris.

(1) P. Lascoumes, « La formalisation juridique du risque industriel », *Sociologie du travail*, n° 3, 1989, pp. 315-334 ; *L'Eco-pouvoir, environnements et politiques*, La Découverte, 1994, pp.111-137.

(2) P. Napoli, *Naissance de la police moderne*, La Découverte, 2003.

(3) P. Leroy Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, 1911 ; F. Ewald, « Le gouvernement de l'industrie », *L'Etat providence*, Grasset, 1985.

(4) F. Ewald, op cit, p. 317.

(5) J. P. Baud, « Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première partie du XIX^e siècle », *Revue juridique de l'environnement*, n°3, 1981, p. 205.

(6) A. Bourguignant, *Législation appliquée aux établissements industriels*, Paris, Editions Victor Dalmont, 1858.

<http://books.google.fr/books?id=7kYEAAAAMAAJ&printsec=frontcover&dq=L%C3%A9gislation+appliqu%C3%A9e+aux+%C3%A9tablissements+industriels&source=bl&ots=NfqmqBvoDk&sig=QANaJokdAKbAlZ-Zt7Wl-M5asbw&hl=fr#v=onepage&q=L%C3%A9gislation%20appliqu%C3%A9e%20aux%20%C3%A9tablissements%20industriels&f=false>

(7) A. Thépot, « Les ingénieurs des Mines », *Culture technique*, 12, 1984, pp. 55-62.