

# RISQUES TECHNOLOGIQUES



*SURVOL*

## **Le contrôle public des risques d'accidents industriels majeurs : La situation au Canada (Québec), aux États-Unis et en France**

par  
Marine de Montaignac  
et Carel Vachon

Montréal, Québec  
Novembre 1999

**Le contrôle public des risques  
d'accidents industriels majeurs :**  
La situation au Canada (Québec),  
aux États-Unis et en France.

**Marine de Montaignac  
et Carel Vachon <sup>1</sup>**

**CIRANO**  
**2020 rue University, 25<sup>e</sup> étage**  
**Montréal, Québec, H3A 2A5**  
Vachonc@cirano.umontreal.ca  
Demontam@cirano.umontreal.ca

Novembre 1999

---

<sup>1</sup> Les auteures tiennent à remercier Bernard Sinclair-Desgagné, Robert Lapalme et Robert Joli pour leur disponibilité et leurs précieux commentaires. Titulaires d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Montréal, les auteures sont professionnelles de recherche au CIRANO. Toute erreur et omission relèvent de leur seule responsabilité.

## **Résumé**

Les politiques publiques de contrôle des accidents industriels majeurs sont primordiales pour limiter les conséquences désastreuses que pourraient avoir des accidents éventuels sur l'homme et sur l'environnement. Les pays ont le choix entre différentes options pour orienter leur politique : privilégier les mesures de prévention, les mesures de protection, la préparation à l'urgence ou la réparation des dommages qui n'auront pu être évités.

Cette présentation descriptive des politiques publiques mises en place au Canada, aux États-Unis et en France vise à répertorier les mesures législatives prises dans chacun de ces pays. La comparaison de ces régimes laisse apparaître des disparités, principalement entre le Canada d'une part et les États-Unis et la France d'autre part.

## Plan

1.	Introduction .....	1
2.	Les différentes options législatives .....	3
3.	Le Canada et le Québec.....	7
	3.1 Les domaines d'intervention provincial et fédéral .....	7
	3.2 Le contrôle législatif provincial .....	7
	3.2.1 La protection de la santé et de la sécurité des travailleurs .....	8
	3.2.2 La protection des personnes et des biens.....	9
	3.2.3 La protection de la qualité de l'environnement .....	10
	3.3 Le contrôle législatif fédéral .....	14
	3.3.1 Aperçu des lois principales en matière de prévention .....	14
	3.3.2 Les substances toxiques et la protection de l'environnement.....	15
	3.3.3 La nouvelle loi sur la protection de l'environnement et les urgences environnementales .....	18
	3.4 Les initiatives volontaires et le Conseil canadien des accidents industriels majeurs .....	21
	3.5 L'intervention publique en situation d'urgence.....	23
	3.6 Conclusion sur le contrôle législatif au Québec et au Canada.....	26
4.	Les États-Unis.....	28
	4.1 Le partage des pouvoirs et la réglementation environnementale.....	28
	4.2 Le <i>Emergency Planning and Community Right-to-Know Act</i> , 1986 .....	28
	4.3 Le <i>Clean Air Act</i> , 1990 .....	29
	4.3.1 Le <i>Risk Management Program</i> , 1996 .....	30
	4.4 Conclusion .....	34
5.	La France .....	36
	5.1 Les mesures législatives européennes: les directives Seveso .....	36
	5.1.1 Principes et champs d'application des directives SEVESO .....	37
	5.1.2 Les exigences des directives .....	38
	5.2 L'application des directives en France .....	40
	5.2.1 Les régimes de réglementation des installations classées.....	40
	5.2.2 La maîtrise de l'urbanisation autour des sites .....	42
	5.2.3 Le droit à l'information .....	43
	5.2.4 La mise au point de plans d'urgence comme mesure de préparation .....	44
	5.2.5 Le suivi des installations et les sanctions.....	45
	5.3 Conclusion .....	46
6.	Conclusion .....	48
7.	Références.....	51
Annexe 1	La gestion responsable de L'association canadienne des fabricants de produits chimiques .....	55
Annexe 2	Les mandats des ministères du Québec relatifs à la prévention et aux mesures d'urgence.....	57
Annexe 3	Liste d'accidents technologiques majeurs au Canada.....	59

# 1. Introduction

Prévenir les déversements ou fuites accidentels de substances dangereuses dans l'environnement est certes une préoccupation de première importance pour les firmes manipulant de telles substances. Les dommages potentiels peuvent non seulement mettre en péril sa réputation; ils peuvent aussi la mettre en sérieuse difficulté financière, ou même la mener à la faillite si les dommages sont trop importants. Ce calcul devrait normalement suffire pour inciter les firmes à contrôler et réduire les risques technologiques de façon rigoureuse et à se préparer de façon adéquate advenant un accident technologique. Pourtant, il est clair qu'aux yeux des législateurs, cette incitation ne s'avère pas suffisante<sup>2</sup> et que les entreprises n'adopteraient pas toutes les mesures nécessaires s'il n'en tenait qu'à elles. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner la quantité de normes réglementaires auxquelles les firmes sont assujetties, que ces normes soient relatives à la gestion des matières dangereuses ou encore à la sécurité au travail.

L'imposition d'obligations spécifiques pour assurer la santé, la sécurité humaine et l'intégrité de l'environnement est ainsi très répandue. En ce qui concerne les risques d'accidents majeurs, c'est-à-dire ceux susceptibles de gravement atteindre les citoyens et les ressources au delà des frontières de la firme, le champ d'intervention tend à s'élargir, notamment en Europe et aux États-Unis. Ainsi, même en cette ère de déréglementation générale, le Congrès américain a cru bon ajouter aux lois et règlements déjà existants des obligations additionnelles pour toute entreprise manipulant des substances présentant des dangers. Les firmes doivent maintenant concevoir des programmes complets de gestion de risques et rendre ces programmes publics<sup>3</sup>. En Europe, la Communauté exige également que ses États membres imposent un régime du même type aux entreprises situées sur leur territoire.

En 1998, plus de 1400 sites avaient été identifiés au Canada comme pouvant être le théâtre d'un accident majeur, posant donc un risque de blessure ou de décès aux personnes vivant à l'extérieur de l'emplacement. Au Québec, plus de 300 sites répartis sur près de 150 communautés présentent des risques majeurs<sup>4</sup>. Prenons l'exemple de William Houde Agro Fourniture à Henryville, au Québec, tout près de la frontière américaine. Il s'agit d'une petite

---

<sup>2</sup> Voir Shavell (1984)

<sup>3</sup> Amendements de 1990 au Clean Air Act, art 112 (r) et règlement de l'EPA "Chemical Accident Prevention Provisions" (Part 68 of Title 40 of the Code of Federal Regulations).

<sup>4</sup> Partnership Toward Safer Communities, document du CCAIM disponible à [www.miac.ca/MM10.htm](http://www.miac.ca/MM10.htm)

entreprise qui entrepose et distribue du nitrate d'ammonium calcique, un fertilisant. Cette installation est rendue particulièrement dangereuse par la présence de matières organiques à proximité, augmentant ainsi les risques d'incendie et d'explosion de ce produit. Le pire scénario imaginé pourrait se traduire en des blessures et un nuage de fumée toxique sur 10 km affectant la population, des écoles et des centres médicaux situés à proximité<sup>5</sup>. Comment les gouvernements assurent-ils un contrôle de ces risques?

Au Canada et au Québec, il existe bien des mesures de contrôle de risque réparties dans une multitude de lois et règlements fédéraux et provinciaux. Un régime général de gestion de risque technologique commence d'ailleurs à prendre forme, notamment avec les nouvelles dispositions prévues à la *Loi canadienne sur la protection environnementale* de 1999. Ces réformes demeurent cependant timides et ne vont pas encore aussi loin que les régimes de type américain ou européen.

Ce travail a pour principal objectif de tracer un portrait global du contrôle législatif et réglementaire des entreprises au Québec en matière de prévention et de préparation aux risques majeurs. Une analyse du cadre législatif se fera ensuite pour mettre en perspective ses principales caractéristiques en regard des approches privilégiées aux États-Unis et en France. L'examen s'en tiendra aux cadres législatifs, sans entrer dans l'étude de leur mise en application. Nous n'étudierons donc pas dans ce travail la jurisprudence rattachée aux dispositions existantes. De plus, nous ne traiterons pas de risques liés aux dangers à long terme que peuvent présenter certains produits de consommation, par exemple les implants mammaires ou certains médicaments. Nous n'analysons que les risques d'accidents majeurs, c'est-à-dire ceux qui sont liés à une défaillance technique et qui impliquent le plus souvent des substances dangereuses. Nous nous en tiendrons en outre aux risques liés aux installations fixes et nous n'analyserons donc pas la réglementation afférente au transport de matières dangereuses par exemple. Voici donc le cadre législatif auquel sont soumises les entreprises canadiennes et québécoises en particulier, et un aperçu des régimes qui prévalent chez nos principaux partenaires commerciaux. Avant de passer à ces trois régimes, il convient d'exposer brièvement les différentes options juridiques qui s'offrent au législateur.

---

<sup>5</sup> Environnement Canada Région du Québec et Environmental Protection Agency, *Analyse préliminaire des dangers dans la zone frontalière intérieure entre le États-Unis et le Canada - Région du Québec*, Ministre des approvisionnements et services du Canada 1997

## 2. Les différentes options législatives

Le contrôle des risques technologiques comprend en général quatre grands axes: les mesures de prévention; les mesures de protection<sup>6</sup> visant plutôt à réduire l'exposition des victimes potentielles qu'à empêcher la survenance de l'événement involontaire; la préparation à l'urgence pour éradiquer la cause de l'accident et limiter les dommages éventuels; et la réparation des dommages qui n'auront pu être limités. L'État dispose de différentes options juridiques pour amener les entreprises à adopter ces mesures.

On pense d'abord au système de responsabilité civile qui accorde aux victimes de dommages le droit de réclamer une compensation de l'auteur de l'accident. Il s'agit d'un mécanisme de base incitant à la prévention et assurant une réparation<sup>7</sup>. Cependant, en analysant de plus près le droit de la responsabilité civile comme mécanisme de prévention pour ce type d'accidents, on constate plusieurs obstacles à son bon fonctionnement qui sont susceptibles d'empêcher une *internalisation* parfaite des risques par les firmes, donnant lieu à un niveau de prévention et de préparation sous-optimal. Pensons à la difficulté d'évaluer a priori l'ampleur des dommages potentiels et des probabilités de défaillance. Si ces données sont sous-estimées, l'internalisation du risque sera imparfaite et les ressources allouées à la prévention et à la préparation à l'urgence pourraient s'avérer insuffisantes. D'autres éléments contribuent à limiter l'indemnisation des victimes, et par conséquent l'internalisation des risques. Par exemple, le retard avec lequel les diverses atteintes à la santé peuvent se manifester, les problèmes de preuve de l'étendue réelle des dommages et les moyens limités de certaines victimes pour faire valoir leurs droits se traduisent souvent par une indemnisation partielle des dommages. Enfin, la valeur limitée des actifs de certaines firmes et l'assurance incomplète limitent aussi l'internalisation des risques de dommages<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Les règles d'aménagement du territoire en sont un exemple puisqu'elles protègent la population et limitent la gravité des conséquences.

<sup>7</sup> La responsabilité civile amène les firmes générant des risques à s'assurer afin de pouvoir faire face à d'éventuelles réclamations. L'assurance agira alors comme mécanisme de répartition du risque. La firme aura tout avantage à quantifier et réduire ses risques pour pouvoir trouver un assureur disposé à les partager, et pour éventuellement réduire les primes. Une fois assurée, l'incitation à la prévention peut cependant être relâchée surtout si les efforts de prévention et l'impact de ces efforts sont difficilement mesurables.

<sup>8</sup> Si la valeur des dommages est beaucoup plus importante que celle des actifs de la firme, elle ne prendra pas nécessairement plus de mesures préventives que si cette valeur était à peu près égale à celle des actifs. Ainsi, le niveau de prévention de la firme ne dépendra pas seulement de la perte financière potentielle mais aussi d'autres éléments dont son intégration à la communauté, sa responsabilité morale envers l'environnement ou envers les générations futures, etc.

Les dispositions pénales sont aussi adoptées pour dissuader les activités dangereuses et inciter à la prévention. Ainsi, en interdisant le rejet des substances dangereuses dans l'environnement sous peine d'amende, on incite à la prévention des accidents impliquant ces matières. La jurisprudence reconnaît que l'infraction de pollution relève généralement du régime de la responsabilité stricte, sanctionnant la négligence présumée de l'accusé. Celui-ci peut toutefois se disculper par une défense de diligence raisonnable si l'événement est jugé prévisible, ou par une défense d'impossibilité ou de force majeure, lorsque l'événement est jugé imprévisible ou en dehors de sa sphère de contrôle. On impose donc indirectement un devoir de diligence raisonnable (proportionnel aux risques) consistant à identifier les risques prévisibles et à mettre en place des mesures préventives de même que des mesures de préparation à l'urgence. La jurisprudence détermine dans chaque cas les risques supportés par la collectivité, soit les risques qui sont raisonnablement prévisibles mais que les mesures diligentes n'ont pas permis d'éviter, et les risques imprévisibles ou irrésistibles<sup>9</sup>.

L'adoption de mesures préventives pourra donc varier selon une foule de facteurs, dont la connaissance des dangers réels, l'évaluation de nombreux paramètres relatifs à la sécurité des opérations et la situation financière de chaque entreprise. Cette variation peut alors justifier des régimes particuliers de responsabilité<sup>10</sup>, des exigences au niveau de la capacité financière des firmes sous forme de caution par exemple, ou encore l'imposition d'obligations statutaires spécifiques pour assurer la sécurité. La portée de ce travail ne permet pas toutefois d'aborder les conditions spécifiques justifiant ou non l'imposition d'un régime de responsabilité particulier ou d'une obligation particulière<sup>11</sup>.

En plus du mécanisme de la responsabilité civile et pénale, l'État peut avoir recours à une législation directe qui impose des *normes quantitatives*. Il peut par exemple prescrire un niveau maximum de substances pouvant être utilisées dans un procédé industriel, ou encore interdire l'utilisation d'une substance quelconque. Lorsque l'objectif visé consiste à atteindre des quantités facilement mesurables, la mise en œuvre peut se faire au moyen d'incitatifs économiques, comme un système de taxes. On incitera alors à diminuer l'utilisation des

---

<sup>9</sup> Pour une revue de ce concept et de la jurisprudence canadienne, voir Halley (1999).

<sup>10</sup> Il pourrait s'agir de responsabilité sans faute, de responsabilité des actionnaires ou des dirigeants, de responsabilité conjointe avec d'autres partenaires de la firme, de responsabilité suite à l'exposition des victimes plutôt que sur la base de la preuve de dommages, etc....

<sup>11</sup> Voir à ce sujet Shavell (1984) et Segerson (1995)



substances ciblées ou à les remplacer par des produits moins dangereux, et donc à atténuer les conséquences potentielles d'un accident.

Les conséquences d'un accident éventuel peuvent aussi être limitées en portant une attention particulière à la politique d'aménagement du territoire, par exemple en instaurant une distance réglementaire entre les installations et les habitations.

À ces normes quantitatives peuvent s'ajouter des *spécifications techniques et opérationnelles* que doit respecter le procédé industriel, allant des premières transformations jusqu'à la gestion des déchets. On peut alors imposer une technologie particulière, interdire un procédé, ou encore établir les mesures préventives spécifiques, comme par exemple une façon de manipuler et d'entreposer des substances.

Au delà des normes quantitatives et des spécifications techniques, on peut requérir des entreprises qu'elles élaborent des *systèmes de gestion de risque*. Il s'agit de règles suivant le même esprit que les normes ISO, mais rendues obligatoires. Ces systèmes peuvent se limiter à l'élaboration d'un plan d'urgence. Ils peuvent être plus globaux et réguler plusieurs éléments informationnels et managériaux comme par exemple les probabilités d'accidents et les conséquences potentielles, les registres d'inventaires de substances dangereuses, les rapports d'incidents, la formation du personnel et la répartition des tâches, la gestion du changement, la tenue d'audits, etc.

La mise en application des normes et obligations est souvent assurée par un système d'inspection et de sanctions monétaires. Les sanctions peuvent viser la firme en tant qu'entité corporative, mais aussi les dirigeants ou les employés<sup>12</sup>.

Au lieu d'adresser ces mesures à l'ensemble des entreprises ou à une industrie particulière, l'État peut traiter les entreprises de façon individuelle et assurer un contrôle au cas par cas. Ceci peut se faire par le biais de systèmes d'autorisation ou de permis d'exploitation assortis de conditions propres à l'entreprise visée; en cas de transgression des normes d'application générale et des conditions particulières, le permis sera retiré. L'État peut aussi conclure des ententes particulières avec les entreprises pour lesquelles il est difficile de se conformer à la réglementation établie. La firme s'engage alors à respecter des conditions précises ou à

atteindre certains objectifs fixés, tandis que l'État garantit l'absence de sanction et peut même parfois offrir des subventions pour aider les firmes à y parvenir<sup>13</sup>. L'État pourra aussi se réserver un pouvoir d'intervention qu'il exerce au cas par cas. Lorsqu'il y a danger imminent, il pourra ordonner l'arrêt des opérations ou encore imposer certaines modifications. Il peut également accorder aux citoyens des recours en injonction pour faire stopper certaines opérations si les risques sont trop importants.

Obliger les entreprises à divulguer publiquement de l'information relative à la sécurité de leurs opérations contribue aussi à assurer un meilleur respect des normes imposées (quantitatives ou qualitatives) ou à identifier les situations justifiant une intervention particulière. On reconnaît ainsi que les communautés d'accueil, les groupes de pressions et les partenaires commerciaux ou financiers de la firme peuvent avoir une influence marquée sur la gestion des risques dans l'entreprise<sup>14</sup>. Les communautés et groupes de pression peuvent influencer la mise en application des obligations auxquelles la firme est soumise via les comités de citoyens ou par le processus médiatique. Les partenaires de la firmes auront pour leur part une influence plus directe. Ils se soucient en effet de la fiabilité de la firme avec qui ils font affaires, et de sa situation financière. Les partenaires seront plus réticents à investir ou faire affaires avec une entreprise gérant mal ses risques et pouvant en conséquence encourir des pertes importantes<sup>15</sup>. Des études montrent que la réputation environnementale aux yeux des clients, fournisseurs et actionnaires importe pour les firmes (Cohen, 1998). On a d'ailleurs montré que la publicité de la mauvaise performance environnementale des firmes a un effet notable sur l'incitation à corriger la situation et à améliorer leur performance. En fait, l'information dévoilée aurait davantage d'impact sur l'incitation à améliorer sa performance que les pénalités associées aux infractions aux normes et obligations (Lanoie et al. 1999). La réglementation informative devient donc complémentaire au processus d'inspection et de sanctions.

---

<sup>12</sup> Voir Segerson et Tietenberg (1992)

<sup>13</sup> Voir Cararro et Siniscalco (1996)

<sup>14</sup> Voir Kleindorfer et Orts (1998)

<sup>15</sup> Certains partenaires peuvent éliciter l'information voulue sans que le législateur n'ait à intervenir. D'autres partenaires ne pourront y parvenir.

### **3. Le Canada et le Québec**

#### **3.1 Les domaines d'intervention provincial et fédéral**

Au Canada, les lois qui régissent la santé, la sécurité et la protection environnementale proviennent des deux paliers de gouvernement. La Constitution canadienne n'indique pas comment se partage précisément ces compétences et les tribunaux ont reconnu qu'il s'agissait de champs de compétence susceptibles de justifier des interventions des deux paliers de gouvernement selon les pouvoirs qui leur sont propres.

Les provinces ont des pouvoirs généraux leur permettant de légiférer sur tout ce qui concerne la propriété et les droits civils, les travaux et entreprises de nature locale, les ressources naturelles et les forêts, et tout ce qui est essentiellement de nature locale et privée dans la province. Ceci leur permet donc largement de légiférer en matière de santé, sécurité civile et protection environnementale. Certains champs de compétence accordés au pouvoir fédéral justifient aussi son intervention dans ce domaine. La compétence par exemple sur les pêcheries (donc la protection des habitats marins), sur la navigation ou sur le transport interprovincial et international en sont des exemples probants. Il existe également d'autres sources habilitantes, moins bien encadrées, mais conférant néanmoins un pouvoir d'intervention fédéral en matière de sécurité et de protection de l'environnement. Il s'agit du pouvoir sur les lois criminelles et du pouvoir d'intervenir sur les questions d'intérêt national accordé en vertu du pouvoir résiduel relatif à la *paix, l'ordre et le bon gouvernement*. Enfin, l'intervention fédérale est aussi justifiée lorsque le territoire affecté est sous sa juridiction, ou lorsque l'activité économique réglementée relève du fédéral<sup>16</sup>.

#### **3.2 Le contrôle législatif au Québec**

Il n'existe pas au Québec de loi prévoyant explicitement un régime complet et unifié de prévention des risques technologiques et de préparation aux accidents majeurs. On retrouve par contre plusieurs dispositions, rattachées à diverses lois et administrées par différents organismes publics, qui visent directement ou indirectement ces objectifs. Les lois comme celles sur la santé et la sécurité au travail, sur la qualité de l'environnement, ou encore sur la

protection des personnes et des biens prévoient des dispositions touchant la prévention, la préparation ou la notification des urgences. Plusieurs règlements édictent des normes spécifiques s'adressant soit à des secteurs industriels présentant des risques particuliers, soit de façon générale à toute entreprise manipulant des matières dangereuses. Voici donc les principales dispositions de ce régime composite.

### **3.2.1 La protection de la santé et de la sécurité des travailleurs**

L'élimination à la source même des dangers et la protection des travailleurs constituent l'objectif principal de la *Loi sur la santé et sécurité au travail*<sup>17</sup>. Cette loi oblige en effet l'employeur à assurer la sécurité et l'intégrité physique de ses employés. Ce faisant, la santé et la sécurité des citoyens vivant à proximité se trouveront souvent protégées dans une mesure proportionnelle à celle des travailleurs<sup>18</sup>. On peut donc voir dans la LSST une première forme de contrôle préventif des accidents industriels majeurs. La majorité des industries sont contraintes à mettre en œuvre un *programme de prévention*<sup>19</sup>. Les entreprises doivent également respecter des règlements d'application plus détaillés, notamment le règlement sur l'information concernant les produits contrôlés (obligations d'étiquetage, etc.)<sup>20</sup>, le règlement sur les établissements industriels et commerciaux (dispositions de sécurité et des mesures d'évacuation) ou encore des règlements visant des activités particulières (usage d'explosifs, fonderie, etc.), et intégrer ces exigences au programme de prévention<sup>21</sup>.

La mise en place du programme de prévention est assurée par un mécanisme d'incitation double. Les entreprises sont non seulement soumises à une inspection par la Commission de la santé et sécurité au travail (CSST), mais elles doivent de plus souscrire au régime d'assurance

---

<sup>16</sup> Pour un aperçu plus détaillé du partage constitutionnel des compétences en matière de protection de l'environnement, voir Benedickson (1997)

<sup>17</sup> L.R.Q. c. S-2.1

<sup>18</sup> Dans certains cas, la santé et la sécurité du public pourrait être plus vulnérable que celles des travailleurs. Ce serait le cas par exemple s'il y avait fuite accidentelle de matières dangereuses dans un cours d'eau qui constitue la source d'approvisionnement pour la communauté avoisinante.

<sup>19</sup> Les mesures devant faire partie du programme de prévention comprennent l'aménagement sécuritaire des lieux, l'adoption de méthodes visant à contrôler ou éliminer les risques, l'utilisation de techniques sécuritaires, la manipulation sécuritaire des matières dangereuses, la formation des travailleurs, etc. (Loi sur la santé et la sécurité au travail, chapitre III, section II.)

<sup>20</sup> Ces dispositions sont basées sur un système pan-candien d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail, le SIMDUT.

<sup>21</sup> Règlement sur le programme de prévention, LRQ S-2.1, r. 13.1

des accidents du travail également administré par la CSST. Les employeurs ont donc tout avantage à maintenir un programme de prévention adéquat afin de réduire leurs cotisations<sup>22</sup>.

### 3.2.2 La protection des personnes et des biens et l'aménagement du territoire

Le ministre de la Sécurité publique est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique de prévention des sinistres en vertu de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistres*<sup>23</sup>. On entend par sinistre, «tout événement grave causé par un incendie, une explosion, un phénomène naturel ou une défaillance technique ... susceptible de causer la mort de personnes, l'atteinte à la sécurité ou des dommages étendus aux biens». Il appartient au ministre d'effectuer des enquêtes et des études sur les risques et sur les moyens de prévention des risques, de même que de préparer des plans et programmes de prévention de sinistre. La Loi donne par ailleurs au ministre le pouvoir d'exiger d'une entreprise qu'elle identifie les risques et qu'elle lui soumette des plans de prévention et de mesures d'urgence<sup>24</sup>. On remarquera toutefois à la lecture de cette Loi que la responsabilité du ministère de la Sécurité publique pour la prévention de sinistres est systématiquement associée à celle ayant trait à l'élaboration de mesures d'urgence et qu'en fait, les activités de ce ministère se concentrent essentiellement sur le deuxième volet<sup>25</sup>. Le ministère de la Sécurité publique se charge néanmoins de deux sources particulières de dangers : les explosions et les incendies. Le contrôle des explosifs se fait par voie de permis et par l'imposition de mesures de surveillance, tandis que la prévention des incendies passe plutôt par l'avertissement, la protection et la préparation à la lutte contre le feu<sup>26</sup>.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit pour sa part des dispositions permettant la prise en compte des raisons de sécurité publique et de santé publique lors de l'aménagement et du zonage<sup>27</sup>. On prévoit par exemple que le schéma d'aménagement *puisse* déterminer les immeubles ou les activités qui font en sorte que l'occupation du sol à proximité soit soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-

---

<sup>22</sup> Voir la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, LRQ c. A-3.001

<sup>23</sup> L.R.Q c. P38.1 entrée en vigueur en 1979

<sup>24</sup> art. 13 de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, LRQ c. P-38.1

<sup>25</sup> Selon la commission scientifique et technique à la suite du verglas de janvier 1998, La Direction de la sécurité civile n'a pas de mandat précis en prévention et ne possède pas les ressources pour effectuer les études de risque nécessaires. vol.1 p. 47

<sup>26</sup> Voir la *Loi sur les explosifs* LRQ E-22 et règlement et la *Loi sur la prévention des incendies* LRQ c. P-23 et règlement.

être général<sup>28</sup>. Les règlements municipaux de zonage peuvent faire de même. Par contre, les schémas *doivent* déterminer les voies de circulation qui posent de telles contraintes.

### 3.2.3 La protection de la qualité de l'environnement

#### *Les matières dangereuses*

Pour prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, le gouvernement mise en premier lieu sur une réglementation d'application générale ciblant les matières définies comme dangereuses<sup>29</sup>. Adopté sous la *Loi de la qualité de l'environnement* et en vigueur depuis 1997 seulement, le *règlement sur les matières dangereuses*<sup>30</sup> interdit leur rejet dans l'environnement, exige la présence de dispositifs de protection et de détection, et contraint les entreprises à respecter des normes d'entreposage et de dépôt définitif très détaillées<sup>31</sup>. Les firmes doivent fournir au ministre de l'Environnement un registre et un bilan de gestion des matières dangereuses qu'elles manipulent. Il connaît donc en principe la localisation des matières dangereuses. Enfin, un pouvoir d'ordonnance préventif est accordé au ministre pour lui permettre d'intervenir lors de situations susceptibles d'entraîner des impacts négatifs pour la population ou des dommages à l'environnement<sup>32</sup>. La *Loi* assujettit les activités d'élimination et de traitement de matières dangereuses à des fins commerciales à l'obtention de permis. Les exploitants doivent avoir une assurance responsabilité civile et fournir une garantie financière, afin de les inciter à respecter leurs obligations ou encore pour pouvoir rembourser le gouvernement si ce dernier devait lui-même nettoyer l'environnement suite à un déversement accidentel ou à une entorse à la loi<sup>33</sup>. Pour une analyse poussée de ce nouveau régime, voir Daigneault (1998).

---

<sup>27</sup> *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, LRQ c. A-19.1

<sup>28</sup> Art. 6 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

<sup>29</sup> La *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) définit une *matière dangereuse* comme une matière explosive, gazeuse, inflammable, toxique, radioactive, corrosive, comburante ou lixiviable qui, en raison de ses propriétés, présente un danger pour la santé et l'environnement.

<sup>30</sup> Règlement sur les matières dangereuses et modifiant diverses dispositions réglementaires, Q-2, D1310-97. Ce règlement remplace le *règlement sur les déchets dangereux* datant de 1985.

<sup>31</sup> La *Loi sur les cités et villes* et le code municipal donnent également un pouvoir aux municipalités, avec l'approbation du MEF, de réglementer ou défendre l'entreposage ou l'usage de matières dangereuses pour la santé et la sécurité publique. (*Loi sur les cités et villes* c. C-19, art.412).

<sup>32</sup> Article 70.1 de la LQE

<sup>33</sup> Art. 70. 9 de LQE et art 119 et suivants du règlement sur les matières dangereuses.

### *Les lois et règlements sectoriels*

Certaines activités présentant des dangers évidents sont assujetties à des lois et règlements sectoriels. On retrouve notamment l'utilisation de produits pétroliers<sup>34</sup>, la distribution de gaz<sup>35</sup>, les dépôts de pneus hors d'usage<sup>36</sup>, l'élimination de déchets biomédicaux<sup>37</sup>. Les entreprises utilisant des produits pétroliers sont par exemple soumises à un régime de permis. Elles doivent se conformer à des normes extrêmement techniques et se soumettre à une vérification externe. L'entreposage de pneus hors d'usage doit observer des normes de localisation et d'aménagement de même que faire l'objet d'un plan de prévention d'incendie.

Les fabriques de pâtes et papier doivent respecter un règlement leur imposant spécifiquement d'adopter un programme de prévention et d'intervention contre les rejets accidentels<sup>38</sup>. Le contenu de ce programme est extrêmement détaillé et doit comprendre notamment : les mesures de prévention prévues pour empêcher les déversements, les moyens de protection pour contenir les déversements, la procédure d'entretien, les systèmes de détection des fuites, l'identification des lieux à haut risque de déversement accidentel, les pratiques concernant la gestion des solvants et autres produits, la procédure d'intervention lors d'un rejet accidentel ou d'un arrêt d'urgence, la procédure d'avertissement, les plans de la fabrique et plans d'ensemble sur carte géographique et un plan d'urgence interne définissant les procédures à suivre en cas d'explosion, d'incendie, d'émission de gaz dangereux, de panne électrique, de désastre naturel et de tout autre sinistre<sup>39</sup>. Le programme doit être mis à jour annuellement et être transmis au ministre de l'Environnement.

La *Loi sur la Qualité de l'environnement* prévoit trois autres régimes permettant d'astreindre des secteurs d'activité entiers ou des entreprises individuelles à contrôler leurs risques d'accident et à se préparer à l'urgence. Il s'agit des *attestations d'assainissement* en milieu industriel, de la *procédure d'évaluation et d'examen des impacts* sur l'environnement des nouveaux projets industriels et des *programmes d'assainissement*.

---

<sup>34</sup> *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*, U-1.1 et règlement sur les produits pétroliers U-1.1, r.1

<sup>35</sup> *Loi sur la distribution du gaz*, LRQ, c. D-10 et règlement

<sup>36</sup> Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage., LRQ Q-2, r.6.1

<sup>37</sup> Règlement sur l'élimination des déchets biomédicaux, LRQ Q-2, r.3.001

<sup>38</sup> Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers, L.R.Q. Q-2, r.12.1. en vigueur depuis 1992.

<sup>39</sup> Voir Annexe 1 du règlement sur les fabriques de pâtes et papiers.

### *Les attestations d'assainissement*

Les attestations d'assainissement en milieu industriel peuvent permettre un contrôle «sur mesure» et un suivi rigoureux des mesures préventives et des plans d'urgences pour les catégories d'établissement industriel assujetties à ce régime<sup>40</sup>. Il s'agit d'un régime intégré de contrôle indiquant explicitement tous les règlements, normes, etc. auxquels l'établissement doit se conformer, de même que toutes les sources et tous les points de rejet de contaminants. Les mesures nécessaires pour prévenir la présence accidentelle d'un contaminant et les mesures d'urgence apparaissent dans l'attestation, *si le ministre le juge opportun*. Celui-ci décide par ailleurs dans chaque cas si l'entreprise doit mener des études relatives afin d'analyser les risques d'accident, par exemple, ou encore des études pour élaborer des mesures de prévention et d'urgence<sup>41</sup>. Les attestations sont révisées aux cinq ans. Le non respect de ses éléments entraîne sa révocation et l'interdiction de rejeter quelque contaminant que ce soit dans l'environnement.

Il s'agit donc d'un mécanisme potentiellement puissant et permettant de considérer chaque entreprise selon ses particularités. Pour l'instant, seules les fabriques de pâtes et papiers y sont soumises ( 66 établissements ), et ce depuis 1993<sup>42</sup>. Le ministre de l'Environnement prévoit toutefois assujettir d'autres secteurs à ce régime<sup>43</sup>. Les prochains secteurs devraient être les mines, la métallurgie, la chimie organique et la chimie inorganique. Ce premier groupe pourrait toucher plus de 200 entreprises. À moyen terme, ce sont les secteurs du revêtement de surface, de l'exploration minière, des fonderies et de la pétrochimie tertiaire qui seront visés, soit plus de 350 entreprises<sup>44</sup>.

### *La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement*

Pour obtenir leur certificat d'autorisation et pouvoir ainsi exploiter leur entreprise, les promoteurs de nouveaux projets industriels doivent d'abord suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Ils peuvent alors faire face à des audiences publiques. Cette procédure permet au ministre d'exiger, *s'il le croit opportun*, une analyse des risques d'accidents

---

<sup>40</sup> Section IV.2 de la LQE et le règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel, Q.2 r1.01

<sup>41</sup> Art. 31.13 de la LQE.

<sup>42</sup> En 1997, aucune des 59 papeteries ayant fait la demande d'une attestation n'avait reçu une réponse positive. Giroux (1997).

<sup>43</sup> Programme de réduction des rejets industriels, Ministère de l'environnement, Document de consultation Québec, juin 1998.

<sup>44</sup> Pour plus de détails sur ce régime, voir Granda (1994).



technologiques. Il peut aussi demander qu'on lui présente les mesures de sécurité et le plan des mesures d'urgence<sup>45</sup>. En fait, une directive préétablie sert de guide pour la réalisation d'une étude d'impact d'un projet industriel et elle encadre spécifiquement l'examen de la gestion des risques d'accidents<sup>46</sup>. Le certificat d'autorisation pourra par la suite être assorti de conditions se rapportant à l'implantation des mesures de sécurité des opérations et de préparation à l'urgence, et être retiré si les conditions ne sont pas respectées. Ces exigences ne sont donc pas automatiquement requises et le gouvernement jugera dans chaque cas de la pertinence des analyses de risque et de l'adoption de telles mesures. Mentionnons que se sont les normes de risques technologiques acceptables du Conseil canadien des accidents industriels majeurs qui servent de référence pour comparer les résultats présentés par les promoteurs. (Le mandat de ce Conseil est décrit plus loin dans la section sur les initiatives volontaires). Les normes de L'Association canadienne de normalisation servent quant à elles de guide pour l'élaboration du plan des mesures d'urgence.

La procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement<sup>47</sup> ne s'applique aux nouveaux projets industriels que depuis 1996<sup>48</sup>. Avant cette date, les projets industriels devaient obtenir un certificat d'autorisation pour pouvoir exploiter et fournir à cet égard tous les renseignements exigés par le ministre. On pouvait ainsi demander des précisions concernant les risques technologiques, mais cela était moins systématique<sup>49</sup>. De plus, il n'y avait pas les audiences publiques pour révéler tous les aspects du projet et pour entendre les préoccupations de la population. Depuis 1996, trois projets importants ont dû se soumettre à cette procédure: le projet de gazoduc TQM, celui de l'usine de production d'aluminium de l'Alcan à Alma et celui de l'usine de production de magnésium Magnola à Asbestos. Notons enfin que les projets industriels n'y sont soumis que s'ils envisagent de produire au delà d'une capacité seuil, et que

---

<sup>45</sup> LQE section IV.I et Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement Q.2,r.9 art.3

<sup>46</sup> Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet industriel, Gouvernement du Québec, Ministère de l'environnement. Janvier 1997, mise à jour sept. 1998. Cette directive couvre en trois pages les éléments principaux d'une analyse de risque, des mesures de sécurité et des plans d'urgence.

<sup>47</sup> Pour plus de détails sur le régime d'évaluation environnemental, voir Meunier et Gagnon (1997).

<sup>48</sup> Le gouvernement craignait de rendre le Québec moins concurrentiel pour attirer de nouvelles industries. Cependant, suite à plusieurs rapports qui recommandaient la soumission des grands projets et suite à l'entrée en vigueur de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale en 95, le gouvernement a finalement inclus ces projets, sans quoi la législation fédérale d'évaluation aurait trouvé application. Voir Meunier et Gagnon (1997).

<sup>49</sup> Les risques technologiques majeurs ont été évalués notamment au moment d'accorder les certificats d'autorisation pour l'usine de fabrication de magnésium Norsk Hydro dans les années 80 et pour l'établissement d'un pipeline pour le transport de pétrole.

les projets d'agrandissement d'une usine existante ne font généralement pas l'objet de l'examen en question<sup>50</sup>.

#### *Les programmes d'assainissement*

Les établissements industriels qui n'ont pas à obtenir d'attestations d'assainissement peuvent *volontairement* présenter un *programme d'assainissement* au ministre. Ils entrent dès lors en négociation avec le ministère pour établir les obligations qu'ils devront respecter. Ces établissements comprennent notamment les entreprises qui n'auraient pas eu à obtenir de certificat d'autorisation (en exploitation avant 1978, date d'entrée en vigueur de la loi, ou soustraites à ce régime). Rien n'exclut que les obligations portent sur les mesures de prévention et d'urgence. Les entreprises présentant de tels programmes sont ensuite assurées d'une certaine immunité dans la mesure où elles respectent leurs obligations<sup>51</sup>.

#### *Registre public et accès à l'information*

La *Loi sur la Qualité de l'environnement* prévoit enfin la constitution d'un registre contenant des renseignements auxquels on accorde un caractère public<sup>52</sup>. On y retrouve certificats d'autorisation, études d'impact, attestations d'assainissement, programmes d'assainissement, résultats de surveillance, bilan de gestion des matières dangereuses, etc. Certains documents, par exemple ceux fournis au soutien de certaines demandes, sont toutefois sujets à la restriction prévue à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

### **3.3 Le contrôle législatif fédéral**

#### **3.3.1 Aperçu des lois principales en matière de prévention**

Les responsabilités fédérales relatives à la santé, à la sécurité et à la protection de l'environnement sont également allouées à plusieurs ministères, les principaux étant Environnement Canada, Santé Canada, Transport Canada et Protection civile Canada. D'autres comme Ressources naturelles Canada, Pêches et océans Canada ou Industrie Canada ont aussi des responsabilités liées à la sécurité.

---

<sup>50</sup> Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, L.R.Q. Q-2, r.9

<sup>51</sup> Articles 116.2 et suivants LQE et Granda (1994)

<sup>52</sup> Art. 118.5 LQE. Pour plus de détails sur l'accès à l'information voir Grandbois (1992) et Giroux (1997)

Le contrôle législatif et réglementaire appliqué par ces diverses entités est souvent fonction du type ou des propriétés des substances présentant des dangers. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* consacre par exemple un régime spécifique aux substances déclarées «toxiques», régime que nous décrirons ci-après; elle traite également des substances issues de la biotechnologie. Les explosifs sont régis par une loi qui leur est propre, la *Loi sur les explosifs*. Les substances radioactives sont pour leur part régies par *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. C'est la Commission de contrôle de l'énergie atomique, organisme de réglementation du secteur nucléaire au Canada, qui est chargée de l'inspection et de la réglementation des matières nucléaires pendant leur cycle de vie complet. Elle couvre les réacteurs nucléaires, l'utilisation de matières radioactives à des fins industrielles ou institutionnelles (notamment médicales) et l'élimination des déchets radioactifs. La *Loi sur les transports au Canada* et ses règlements<sup>53</sup> de même que la *Loi sur le transport de marchandises dangereuses* figurent également au premier plan pour assurer la sécurité des citoyens et la prévention des accidents dommageables pour l'environnement.

### **3.3.2 Les substances toxiques et la protection de l'environnement**

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* ( LCPE ) reconnaît dans son préambule que la présence de substances toxiques dans l'environnement est une question d'intérêt national et elle édicte qu'il est de la mission du gouvernement fédéral de s'efforcer d'éviter le rejet de telles substances dans l'environnement<sup>54</sup>. Une partie importante de la Loi est ainsi consacrée à ces substances.

#### *Toxicité*

La LCPE établit d'abord une méthode de classification et d'évaluation des quelques 23 000 substances utilisées au pays<sup>55</sup>. Elle propose ensuite un régime réglementaire pour les

---

<sup>53</sup> Plusieurs règlements fédéraux sont issus de cette loi, dont par exemple, les règlements sur l'emmagasinage en vrac des liquides inflammables, sur les installations de déchargement des wagons-citernes à chlore, sur les installations d'emmagasinage du nitrate d'ammonium, et sur le stockage de l'ammoniac anhydride.

<sup>54</sup> La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* chapitre C-15.3 a été mise au point au milieu des années 80, à la suite des préoccupations de plus en plus graves que suscitait chez le public la présence de substances toxiques dans l'environnement. Ces préoccupations sont nées, à l'époque, d'incidents tels que la contamination chimique causée par les fuites du lieu d'enfouissement de Love Canal, situé à proximité de Niagara Falls, dans l'État de New York, et la présence de « résidus toxiques » dans la rivière St-Clair, près de Windsor, en Ontario.

<sup>55</sup> On distingue d'abord les substances qui existent déjà de celles qui sont nouvelles. Les ministres doivent ensuite dresser une liste des substances dont la toxicité doit être évaluée de façon prioritaire. On

substances proprement qualifiées de « toxiques ». On reconnaît la toxicité effective et potentielle, selon que la substance pénètre ou puisse pénétrer dans l'environnement dans des conditions de nature à constituer un danger pour la vie et la santé humaine directement, ou encore indirectement pour l'habitat sous-jacent à la vie humaine. Aujourd'hui, 45 substances sont inscrites sur la liste des substances toxiques à l'annexe I de la LCPE<sup>56</sup> et 11 substances sont inscrites sur la liste des substances interdites à l'annexe II.

### *Règlements*

Le gouverneur en conseil *peut* donc réglementer les substances «toxiques» en vue de contrôler tout leur cycle de vie, allant des modalités de leur utilisation, de leur stockage ou de leur manutention, en passant par l'étiquetage, jusqu'à leur élimination<sup>57</sup>. Les substances qui ne sont pas déclarées «toxiques» ne sont pas sujettes à la réglementation prévue par ce régime, même si elles peuvent causer des dommages importants lors de rejet accidentel. Lorsque la substance n'est pas déclarée « toxique », le ministre a le pouvoir d'ordonner, par arrêté d'urgence, la prise de mesures correctives afin de protéger l'environnement et d'assurer la sécurité du public. Il faut cependant que l'intervention immédiate soit nécessaire pour parer à un danger appréciable.<sup>58</sup>

Parmi les 45 substances déclarées «toxiques», 26 d'entre elles font l'objet de règlements. À l'exception des BPC contrôlés de plus près<sup>59</sup>, ces règlements ne portent que sur les quantités pouvant être fabriquées ou importées, sur les utilisations autorisées, et dans certains cas sur les

---

évalue alors la toxicité de ces substances dans un délai de cinq ans et les substances qui sont effectivement ou potentiellement toxiques au terme de leur évaluation sont inscrites sur la liste des substances toxiques. Ce sont ces substances qui peuvent faire l'objet de réglementation.

<sup>56</sup> Une vingtaine de substances avaient été déclarées «toxiques» avant même que le processus d'évaluation ne soit prévu par la Loi. Depuis la constitution de la première liste des substances devant être évaluées de façon prioritaire en 1989, 25 autres substances ont été déclarées « toxiques ». Selon le Commissaire à l'environnement et au développement durable « les ministères sont divisés sur bien des enjeux importants. Ils sont en désaccord profond sur le niveau de risque posé par certains produits chimiques industriels, l'interprétation de la *Politique fédérale sur la gestion des substances toxiques* (avec ses régimes d'élimination virtuelle ou de gestion intégrale) et les mesures requises pour l'appliquer, et le poids à donner aux facteurs environnementaux et de santé par rapport aux facteurs économiques et sociaux ». En outre, les évaluations des risques associés aux substances aurait fait l'objet de critiques de la part des intervenants, en partie parce que les risques et les sources d'exposition n'étaient pas caractérisés. Cette lacune aurait ainsi entravé l'élaboration de mesures de gestion à l'égard de certaines substances. Les conflits entre les ministères entraînent de longues périodes d'inaction et gênent les mesures destinées à réduire les risques associés aux substances toxiques et aux pesticides . Voir le Rapport 1999 du Commissaire à l'environnement et au développement durable, Chapitre 4.

<sup>57</sup> Le pouvoir réglementaire s'étend notamment à l'importation, l'exportation, la fabrication, l'utilisation, la transformation, le transport, la manutention, l'emballage, l'étiquetage, la publicité, la vente, le stockage, l'élimination ou le rejet dans l'environnement (art. 34 de la LCPE).

<sup>58</sup> Art. 35 de la LCPE 1988, le même pouvoir est accordé lorsque la substance est déclarée « toxique », mais qu'elle n'est pas convenablement réglementée.

concentrations maximales permises dans les produits<sup>60</sup>. Advenant le rejet d'une substance « toxique » dans l'environnement en violation d'un règlement, ce rejet devra faire l'objet d'un rapport et les propriétaires devront prendre toutes les mesures d'urgence compatibles avec la sécurité publique, et s'efforcer d'avertir les membres du public auxquels le rejet pourrait causer préjudice<sup>61</sup>. Les rejets de substances qui ne sont pas déclarées toxiques ne font l'objet de rapports que sur une base volontaire.

### *Programmes volontaires*

La gestion des substances toxiques se fait en réalité par le biais de nombreuses approches : via quelques règlements mais aussi par des ententes avec l'industrie et par d'autres programmes gouvernementaux. Les programmes volontaires sont en fait au cœur de la stratégie de gestion fédérale visant à contrôler les substances toxiques; ils ne font pas que compléter les programmes de réglementation existants. La majeure partie des 160 produits chimiques industriels toxiques<sup>62</sup> sont en effet gérés par des initiatives telles que le programme ARET<sup>63</sup> et les protocoles d'ententes entre le gouvernement et l'industrie<sup>64</sup>. Les programmes volontaires misent sur la volonté des entreprises de gérer leurs activités de façon responsable et d'appuyer les objectifs de la politique officielle<sup>65</sup>. Soulignons enfin que le non-respect des cibles de réduction n'entraîne pas de conséquence directe, et que les données déclarées en vertu de tous les protocoles d'entente (sauf un) et dans le cadre du programme ARET ne sont soumises à aucune vérification indépendante<sup>66</sup>.

### *Divulcation de l'information*

Les lois et règlements ne prévoient pas spécifiquement de régime de divulgation d'information. L'information obtenue des entreprises ou d'autres études afin de déterminer si une substance est effectivement ou potentiellement toxique et afin d'apprécier s'il y a lieu de prendre des

---

<sup>59</sup> Règlement sur les biphényles chlorés, Règlement fédéral sur le traitement et la destruction des BPC au moyen d'unités mobiles Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC

<sup>60</sup> Voir annexe 1 de la LCPE, la liste des substances toxiques, avec le contrôle prévu.

<sup>61</sup> Art. 36 de la LCPE

<sup>62</sup> 115 autres produits chimiques ont aussi été jugés toxiques aux termes de protocoles d'entente ou autrement, mais non au sens rigoureux de la Loi.

<sup>63</sup> ARET (Accélération de la réduction/élimination des toxiques), est un programme qui met au défi les entreprises de réduire volontairement les rejets de 117 substances toxiques.

<sup>64</sup> Rapport 1999 du Commissaire à l'environnement et au développement durable, chapitre 4, annexe 1. Les protocoles d'entente consistent en des ententes négociées entre le gouvernement et des groupes industriels ou entreprises cibles rendues officielles par ces protocoles.

<sup>65</sup> Rapport 1999 du Commissaire à l'environnement et au développement durable, Paragraphe 4.85

<sup>66</sup> *ibid*, Paragraphe 4.99

mesures de contrôle, n'est pas systématiquement rendue publique. Au contraire, les entreprises peuvent se prévaloir d'une demande de confidentialité. Le ministre a cependant le pouvoir de communiquer des renseignements concernant, entre autres, les mesures de sécurité à prendre en cas d'accident, les méthodes d'enlèvement, les résumés d'études relatives à la santé, à l'exposition en milieu de travail, ou aux études toxicologiques et écologiques, et ce même si ces renseignements ont fait l'objet d'une demande de confidentialité<sup>67</sup>. Il pourra également communiquer des renseignements confidentiels si l'intérêt de la santé et de la sécurité publique ou de la protection de l'environnement l'emporte clairement sur les pertes ou le préjudice porté à la position concurrentielle de l'entreprise<sup>68</sup>. Enfin, ce n'est qu'en cas de violation à la Partie II de la loi traitant des substances toxiques que le ministre de l'Environnement peut ordonner à toute entreprise qui fabrique, transforme, importe, vend ou distribue une substance (qu'elle ait été déclarée toxique ou pas) de donner un avis au public des dangers, de remplacer la substance visée ou de prendre toute autre mesure pour la protection de l'environnement, de la vie humaine ou de la santé<sup>69</sup>.

### **3.3.3 La nouvelle loi sur la protection de l'environnement et les urgences environnementales**

Dans son rapport de 1992, le vérificateur général du Canada faisait remarquer que le Canada, contrairement à la plupart des pays industrialisés, ne possédait aucun cadre législatif national régissant les accidents mettant en cause des produits chimiques. Il notait qu'Environnement Canada n'avait pas encore en main un répertoire complet des installations dangereuses et qu'il n'avait pas passé en revue les activités de prévention des accidents dans les installations qui présentaient un danger en puissance. Il n'avait pas non plus des renseignements complets sur les accidents qui mettent en cause des produits chimiques et sur les leçons qui en ont été tirées. Selon lui, un cadre législatif national imposerait des exigences concernant la présentation de rapports sur les produits chimiques utilisés, l'élaboration de plans d'intervention dans les installations mêmes et à l'extérieur, des vérifications de la sécurité et enfin la déclaration de déversements<sup>70</sup>. En 1997, il apportait les mêmes remarques, en ajoutant qu'Environnement Canada avait lui-même avoué dans un document de fond que la façon actuelle de voir les

---

<sup>67</sup> Art. 20 LCPE

<sup>68</sup> *ibid*

<sup>69</sup> Art. 40 LCPE

<sup>70</sup> Rapport du vérificateur de 1992, ch. 24.90

urgences environnementales était plutôt réactive et qu'elle ne mettait pas l'accent sur les inquiétudes du public quant à la prévention et au droit de savoir<sup>71</sup>.

La nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* ( LCPE 1999 ) viendra vraisemblablement<sup>72</sup> répondre, au moins en partie, aux constatations et recommandations du vérificateur général et du Commissaire à l'environnement et au développement durable. En ce qui a trait aux substances toxiques, la nouvelle Loi encadre davantage le processus d'évaluation des substances et le sort qu'on leur réserve. Dans des cas très précis, elle oblige le gouvernement à réglementer la quasi-élimination de certaines d'entre elles<sup>73</sup>. De façon plus importante, cette nouvelle Loi ouvre la voie à une approche beaucoup plus globale en matière de prévention et de préparation aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses; elle propose un régime qui dépasse largement le seul contrôle réglementaire des quelques substances déclarées toxiques ou le pouvoir d'ordonnance en situation d'urgence.

La LCPE 1999 prévoit une nouvelle partie sur les *Questions d'ordre environnemental en matière d'urgences*<sup>74</sup>. Elle dispose que le gouverneur en conseil *peut* régir, par voie réglementaire, divers aspects entourant les urgences environnementales<sup>75</sup>. Ces urgences sont définies comme des situations liées au rejet effectif ou probable de substances dans l'environnement de manière accidentelle. On devra d'abord établir une liste de substances pouvant avoir des effets nocifs ou mettre en danger la vie ou la santé humaine lors d'une urgence environnementale, et établir des quantités seuil à l'égard de ces substances. Tout le régime réglementaire repose sur les substances inscrites à cette liste, celle-ci n'étant par ailleurs pas restreinte aux substances dites « toxiques »<sup>76</sup>. Le gouvernement pourra également réglementer le repérage des lieux où se

---

<sup>71</sup> Rapport du vérificateur général du Canada de 1997 - Suivi des recommandations formulées dans les rapports antérieurs, par. 35.47 et suivants

<sup>72</sup> La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999) issue du projet de loi C-32 remplacera vraisemblablement l'actuelle LCPE de 1988. En 1996, le gouvernement avait présenté le projet de loi C-74 pour modifier la LCPE mais ce projet est mort au feuillet, n'ayant pas atteint la deuxième étape de lecture au Parlement. Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a étudié le nouveau projet de loi C-32 pendant plus d'un an. Après que 250 amendements y aient été apportés, ce projet de loi a franchi l'étape de la troisième lecture et la Loi a été adoptée par la Chambre des communes le 1er juin 1999. Le projet a été renvoyé au Sénat, où il a été présenté en deuxième lecture le 8 juin, puis référé pour étude au comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

<sup>73</sup> Projet de loi C-32, partie 5, voir notamment l'article 77

<sup>74</sup> Projet de loi C-32, Partie 8

<sup>75</sup> Art. 200 Projet de loi C-32, après avoir donné la possibilité au comité consultatif national la possibilité de formuler ses conseils.

<sup>76</sup> Art 193 Projet de loi C-32

trouvent ces substances. Il pourra ensuite réglementer ce qui touche la prévention des urgences impliquant ces substances, les dispositifs d'alerte et de préparation à l'urgence, ainsi que les mesures à prendre pour y remédier ou réparer les dommages. Il pourra obliger de signaler les urgences ou faire rapport sur elles<sup>77</sup>. Enfin, il pourra obliger de notifier les mesures prises pour prévenir une urgence ou pour atténuer les effets nocifs, ou obliger à faire rapport sur ces mesures<sup>78</sup>.

Mentionnons qu'on accorde au ministre un pouvoir particulier lorsqu'il s'agit d'une substance «toxique». Le ministre peut alors obliger directement une entreprise, ou toute une industrie, à élaborer et exécuter un *plan d'urgence environnemental* comprenant les trois principaux volets liés aux urgences, soit la prévention, la préparation et l'intervention<sup>79</sup>. Il convient de noter en terminant que la nouvelle loi introduit un régime de responsabilité stricte en matière d'urgences environnementales<sup>80</sup>.

La nouvelle loi ne mentionne pas spécifiquement la possibilité d'obliger les entreprises, ou tout autre intervenant, à effectuer des analyses de risques ou des études de danger. De plus, on ne prévoit pas expressément la possibilité de rendre publics les renseignements obtenus, le cas échéant, sur les mesures de prévention et de préparation. La nouvelle loi obligerait cependant le ministre à établir un registre environnemental afin de faciliter l'accès public aux documents relatifs aux questions régies par la nouvelle Loi<sup>81</sup>. Les avis et autres documents que le ministre doit publier ou mettre à la disposition du public seraient conservés au Registre. Le Registre devrait aussi contenir les avis d'opposition et ceux de toute approbation octroyée en vertu de la

---

<sup>77</sup> La loi prévoit d'ailleurs l'établissement d'un système national permettant de signaler les urgences environnementales et de faire rapport sur elles, en coopération avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones ainsi que d'autres ministères fédéraux. Art. 204 Projet de loi C-32.

<sup>78</sup> art. 200 Projet de loi C-32

<sup>79</sup> art. 199 Projet de loi C-32

<sup>80</sup> art. 205 Projet de loi C-32. La personne qui est propriétaire d'une substance sur la liste réglementaire ou qui a toute autorité sur elle avant une urgence environnementale serait responsable de la réparation des dommages causés à l'environnement et des frais raisonnables assumés par une autorité publique pour la prise de mesures visant à prévenir, contrer, réparer ou réduire le plus possible les dommages. La responsabilité serait stricte et ne serait pas subordonnée à la preuve d'une faute ou d'une négligence. Cependant, cette règle serait assouplie dans certains cas, par exemple si l'urgence résulte d'un phénomène d'un caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible; si elle est entièrement imputable au sabotage, à la négligence ou à l'action préjudiciable d'un gouvernement, d'un ministère public ou d'une autre autorité publique; ou si les dommages résultent de l'acte, de l'omission ou de la négligence de la personne qui les a subis.

<sup>81</sup> Projet de loi C-32



Loi, sous réserve cependant des droits prévus à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Nul ne peut prédire quel sera le régime de prévention et de préparation auquel les entreprises à risques seront obligatoirement soumises. D'une part, la discrétion est laissée au gouvernement fédéral de réglementer ou non l'un ou l'autre de ces aspects. De plus, il est expressément prévu que le ministre peut simplement adopter des directives et codes de pratiques concernant les urgences environnementales en ce qui touche les trois principaux volets<sup>82</sup>.

### **3.4 Les initiatives volontaires et le Conseil canadien des accidents industriels majeurs**

Les gouvernements misent dans une grande mesure sur les démarches volontaires des entreprises pour prévenir les rejets accidentels de substances dangereuses et se préparer adéquatement à de tels accidents. Ils comptent sur des organismes privés ou parapublics, comme des associations industrielles et le Conseil canadien des accidents industriels majeurs, pour promouvoir l'adoption de systèmes de gestion de risques et de plans d'urgence.

En 1990, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a développé son programme de Gestion Responsable. Celui-ci propose six codes de pratique volontaires à ses membres visant (1) la sensibilisation de la communauté et les situations d'urgence, (2) la recherche et le développement, (3) la fabrication, (4) le transport (5) la distribution des produits chimiques et (6) la gestion des déchets dangereux. **L'annexe 1** décrit brièvement les exigences du programme et le mécanisme de vérification externe. Pour être membre autorisé de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, il faut absolument souscrire aux principes de la Gestion responsable. Plus de 70 industries fabriquant 90% de toute la production canadienne de produits chimiques sont membres de l'Association. Elles opèrent dans plus de 200 points de fabrication et de distribution à travers le pays. À la fin de 1997, 40 entreprises avaient complété la première phase de vérification et reçu leur certificat. Des 70 entreprises canadiennes, 20 entreprises ont leur siège social au Québec.

L'Association canadienne des Normes propose également aux entreprises ( et autres autorités concernées) des directives pour la gestion des risques. Notons entre autres: le *Risk*

*management Guideline for decision makers*<sup>83</sup> et le *Emergency Planning for Industry - Major Industrial Emergencies - A National Standard of Canada*<sup>84</sup>. L'Institut de recherche en construction du Conseil national de recherche du Canada a quant à lui mis sur pied le *Code national de prévention des incendies - Canada 1995*.

Enfin, le gouvernement mettait sur pied en 1986 le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (le Conseil) pour faire suite aux recommandations de l'étude des répercussions de Bhopal<sup>85</sup>: Financé par les gouvernements fédéral, provinciaux, municipaux et l'industrie, le Conseil a pour mission de diminuer la fréquence et la gravité des accidents industriels majeurs mettant en cause des substances dangereuses et d'harmoniser les programmes de prévention, de protection civile et d'intervention. Le gouvernement considérait le Conseil comme une solution de rechange à un processus strictement. Le Conseil s'est d'abord employé à élaborer des normes et des lignes directrices touchant la prévention, la préparation et l'intervention, et abordant également l'aménagement du territoire. Le Conseil a notamment préparé des listes de substances dangereuses et déterminé des quantités seuils au delà desquels il pourrait y avoir un accident majeur. Il a aussi établi des lignes directrices sur les niveau acceptables de risques au Canada<sup>86</sup>. Ces normes et lignes directrices sont diffusées sous forme de documents, de cours et d'ateliers, de même que lors de conférences s'adressant aussi bien aux entreprises qu'aux autorités locales<sup>87</sup>. Le Conseil a également travaillé à des activités de coordination, notamment en matière d'intervention. Il prépare enfin un répertoire des emplacements dangereux au pays.

Le Conseil s'en remet cependant à la volonté de ses membres pour ce qui est de l'application des normes et du contrôle de la conformité avec celles-ci. Le Conseil met maintenant l'accent sur la sensibilisation aux risques pour encourager l'action en lançant notamment une enquête sur la gestion de la sécurité des processus par le biais d'une auto-évaluation des risques<sup>88</sup>. Le Conseil et le ministère de la Sécurité publique encourage de plus la mise sur pied de *Comités*

---

<sup>82</sup> Art. 196 Projet de loi C-32

<sup>83</sup> CAN/CSA-Q850-97 1997

<sup>84</sup> CAN/CSA - Z731-M95

<sup>85</sup> "Étude des répercussions de Bhopal: évaluation de la situation canadienne", environnement Canada (1986).

<sup>86</sup> Lignes directrices sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire en fonction des risques CCAIM, No. 1 (1995)

<sup>87</sup> Les références apparaissent sur le site internet du Conseil au [www.miac.ca](http://www.miac.ca)

<sup>88</sup> Voir le Rapport 1997 du vérificateur général, paragraphes 35.51 et suivants.

*mixtes municipalité - industrie*. Ces comités sont établis sur une base volontaire<sup>89</sup> et ils sont chargés d'harmoniser les stratégies de prévention et de lutte des deux importants acteurs ( les industries et les municipalités ) contre les accidents industriels et d'assurer une communication avec la population. Des études de risques ou de danger peuvent être effectuées par l'entremise de ces Comités. Cependant, ces comités n'étant établis qu'à de rares endroits<sup>90</sup>, très peu d'études de risques industriels ont été menées en vue d'une planification conjointe des mesures d'urgence<sup>91</sup>.

### 3.5 L'intervention publique en situation d'urgence

Le ministre de la Sécurité publique est responsable d'établir une politique générale de mesures d'urgence, de la mettre en œuvre et d'en coordonner l'exécution. Il doit préparer des plans de mesures d'urgence d'envergure locale, régionale et à l'échelle provinciale, en collaboration avec d'autres autorités gouvernementales, les municipalités et toute autre personne ou entreprise. Il appartient aussi au ministre de la Sécurité publique d'informer la population sur les mesures d'urgence prévues en cas de sinistre<sup>92</sup>. Toute personne responsable de l'application d'un plan de mesures d'urgence - qu'il s'agisse d'un ministère, d'un organisme, d'une municipalité ou d'une entreprise - doit aviser le ministre de la Sécurité publique de la survenance d'un sinistre<sup>93</sup>.

Selon le modèle fonctionnel de sécurité civile développé par le ministère, la planification de la sécurité civile et la gestion des urgences relèvent en premier lieu des autorités locales<sup>94</sup>. Cette planification au niveau local demeure toutefois volontaire et isolée puisque les municipalités ne

---

<sup>89</sup> Pour plus de détails sur la création et le fonctionnement d'un tel comité, voir Lapalme (1999).

<sup>90</sup> Les endroits au Québec où ceux-ci existent ou sont en constitution sont Montréal Est, Varenne, Asbestos, Alma.

<sup>91</sup> Gouvernement du Québec (1999) "la Sécurité Civile: Etudes Sectorielles du rapport de la Commission et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998", Les publications du Québec, p. 47.

<sup>92</sup> La Commission scientifique et technique à la suite du verglas constatait cependant que les plans d'urgence des ministères et organismes n'étaient pas harmonisés et que la coordination des intervenants était précaire. On notait aussi que la population était mal préparée aux situations d'urgence et que la publicité destinée à les préparer était presque inexistante. Voir Gouvernement du Québec (1999) vol.1 p. 28.

<sup>93</sup> Art 13.1 de *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*.

<sup>94</sup> C'est ce qui ressort des documents du ministère de la Sécurité publique voir *La sécurité civile au Québec: Manuel de base*, ministère de la Sécurité publique, Sainte-Foy 1994 137p. On y indique que le conseil municipal doit notamment approuver la planification de la sécurité civile, s'assurer de l'harmonisation du plan de sécurité civile municipal avec ceux des organismes et des industries du territoire, informer la population, etc. Pour une description détaillée du fonctionnement de la sécurité civile au Québec, voir "La sécurité civile : étude sectorielle sur ..." (1999).

sont pas tenues, par la loi seule, d'élaborer de plans d'urgence. En fait, il n'y aurait encore à ce jour aucune municipalité au Québec qui ait un plan d'urgence tenant compte des conséquences des accidents industriels majeurs susceptibles d'affecter leur communauté<sup>95</sup>. Lorsqu'elles se trouvent dépassées, les municipalités ont recours à une structure régionale et puis, si nécessaire, à une structure centrale, l'Organisation de la sécurité civile du Québec.

Plusieurs ministères provinciaux ont la responsabilité d'établir des plans d'urgence de façon à être prêts à intervenir en cas de sinistre. Le ministère de l'Environnement élabore des plans d'urgence pour combattre toute forme de contamination et il peut être appelé à fournir l'aide et l'information en situation d'urgence<sup>96</sup>. Le ministère est en principe avisé sans délai lorsqu'il y a présence accidentelle d'un contaminant dans l'environnement<sup>97</sup>. Le ministre peut ordonner d'enlever les contaminants rejetés accidentellement et de prendre les mesures requises pour nettoyer l'environnement. Il peut aussi le faire lui-même, aux frais des personnes qui en avaient le contrôle<sup>98</sup>. Le ministre de la Santé et des services sociaux peut également être appelé à prendre en charge une partie des opérations d'urgence lorsque la santé publique est en danger<sup>99</sup>. En fait, au niveau provincial seulement, plus d'une dizaine de ministères, membres de l'Organisation de la sécurité civile du Québec, sont susceptibles d'intervenir lors d'un sinistre important<sup>100</sup>.

Au niveau fédéral, les principaux intervenants en cas de sinistres majeurs sont Protection civile Canada, Environnement Canada et Santé Canada. La *Loi sur la protection civile* enjoint en fait

---

<sup>95</sup> R. Lapalme, Guide pour la création et le fonctionnement d'un comité mixte municipal - industriel (CMMI) sur la gestion des risques d'accidents industriels majeurs, Direction de la sécurité civile, Ministère de la sécurité publique, février 1999. La Commission scientifique et technique à la suite du verglas constatait que, de façon générale, la planification des mesures d'urgence était déficiente dans les municipalités, et que l'état de préparation des municipalités était essentiellement fonction de leur taille. "La sécurité civile : étude sectorielle sur ..." (1999) ", p. 75

<sup>96</sup> Voir Article 2 de la *Loi sur la Qualité de l'environnement*. Le plan d'urgence du ministère de l'Environnement prévoit l'inventaire des risques auxquels Urgence environnement est susceptible de répondre le plus fréquemment dont: déversement de contaminants en général, fuite de gaz, risques d'intoxication respiratoire, déversement ou infiltration d'hydrocarbures atteignant les égouts, déversement maritime majeur... voir Gouvernement du Québec (1999) ,vol 1 p. 51.

<sup>97</sup> Article 21 de la *Loi sur la Qualité de l'environnement*. Certains voient dans cette obligation une obligation implicite pour les entreprises de disposer d'un plan d'urgence interne incluant au minimum cette démarche d'aviser le ministère voir Halley, 1999.

<sup>98</sup> Articles 114.1 et 115.1 de la *Loi sur la Qualité de l'environnement*.

<sup>99</sup> *Loi sur la protection de la santé publique*, c. P-35, art 17-18

<sup>100</sup> Les ministères susceptibles d'être impliqués font partie de l'*Organisation de sécurité civile du Québec* qui assure la mobilisation et l'intervention coordonnées des ressources gouvernementales. **L'annexe 2** présente la liste de ces ministères et le rôle qui leur échoit au moment de gérer les urgences.

tous les ministres fédéraux d'élaborer des plans d'urgence pour faire face à tous les types de situations d'urgence s'inscrivant dans leur secteur de responsabilité respectif et pour venir en aide à d'autres ministres et à d'autres ordres de gouvernement placés dans une situation d'urgence. Protection civile Canada est responsable de la planification des mesures à prendre en cas de situation d'urgence civile et de la coordination intergouvernementale et interministérielle en matière de protection civile<sup>101</sup>. Les Forces armées canadiennes peuvent aussi être appelées à intervenir puisqu'elles doivent être prêtes à participer à des opérations de secours ou d'aide aux autorités civiles en cas de désastre<sup>102</sup>.

#### *Le plan d'urgence bilatéral Canada / État Unis*

En 1986, le Canada et les États-Unis ont signé un accord pour assurer la coopération dans toutes les sortes de situations de crise<sup>103</sup>. Cet accord une série de dix principes de coopération servant de cadre à des ententes bilatérales dans le domaine de la planification d'urgence. L'une de ces ententes a donné naissance au *Plan d'urgence bilatéral Canada / État-Unis en cas de pollution dans la zone frontalière intérieure*. Celui-ci prévoit la mise en place d'un mécanisme coopératif de préparation et d'intervention pour lutter contre les déversements accidentels ainsi que les rejets de contaminants qui peuvent causer des dommages à l'environnement dans la zone frontalière, et constituer une menace pour la santé<sup>104</sup>. Dans le cadre de ce Plan, Environnement Canada a effectué des analyses de risques ( étude des pires scénarios et des scénarios probables ) et évalué les conséquences des accidents industriels majeurs pouvant se produire près de la frontière commune. Vingt-deux sites furent étudiés au Québec, dont celui résumé en introduction du présent document. Le rapport issu de cette étude recommandait, selon chacun des sites étudiés, une étude plus approfondie de la sécurité de certains établissements, la mise en place de programmes de prévention et de plans d'urgence, des mesures de prévention parfois très précises, l'adoption des normes du code national de prévention des incendies, la communication des plans d'urgence, lorsqu'ils existent, pour assurer la coordination<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> *Loi sur la protection civile*, L.R.C. (1985), c. 6

<sup>102</sup> *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. ( 1985) c. N-5

<sup>103</sup> Il s'agit de l'Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la planification et la gestion civiles d'urgence sur une base globale

<sup>104</sup> Voir Environnement Canada (1994)

<sup>105</sup> Voir Environnement Canada Région du Québec et Environmental Protection Agency (1997)

### **3.6 Conclusion sur le contrôle législatif au Québec et au Canada**

Ce tableau des principales mesures de contrôle législatives permet de constater à quel point la sécurité constitue un vaste domaine d'intervention. Ces mesures touchent une grande variété d'activités qui sont à leur tour régies par différents ministères et diverses lois.

Les mesures de contrôle provinciales sont divisées selon les victimes potentielles plutôt que sur les sources de risque, c'est-à-dire les entreprises. Ainsi, le ministère de l'Environnement et se préoccupe des atteintes à l'environnement, la CSST se préoccupe de la santé des travailleurs, le ministère de la Santé et des services sociaux de la santé publique, le ministère de la Sécurité publique de l'intégrité des personnes et des biens. Notons cependant que le ministère de l'Environnement se préoccupe de plus en plus de la santé et de la sécurité des citoyens, notamment avec le règlement sur les matières dangereuses<sup>106</sup>. On remarque aussi que l'information sur les risques (la localisation des matières dangereuses et les installations à risque) est centralisée à la fois au ministère de l'Environnement, à la Commission de la santé et sécurité au travail et au Conseil canadien des accidents industriels majeurs.

On ne retrouve dans aucune loi applicable à l'ensemble des entreprises présentant des risques pour l'environnement l'obligation d'effectuer des analyses de risque technologique, ou encore d'avoir un système de gestion de risque et un plan d'urgence.

Le cadre normatif retenu jusqu'ici au niveau provincial est donc caractérisé par au moins quatre points principaux : (1) le recours à une réglementation de type technique pour assurer d'abord et avant tout la sécurité des travailleurs, et encadrant certains secteurs plus à risque (2) la soumission graduelle de certaines entreprises à un régime de prévention et de préparation aux accidents majeurs ( les nouveaux projets industriels et les fabriques de pâtes et papiers), (3) une marge discrétionnaire laissée à l'appareil administratif en ce qui a trait à l'imposition d'obligations particulières, donc une approche au cas par cas, et enfin (4) le recours à l'approche volontaire pour mettre en place et coordonner les plans d'urgence des entreprises et des autorités locales.

Les lois fédérales et les règlements ne prévoient pas non plus à ce jour d'obligation générale ou spécifique de gérer selon un système quelconque les risques d'accidents impliquants des

---

<sup>106</sup> Voir Daigneault (1998)

substances dangereuses. Le processus de caractérisation des substances occupe encore une place importante dans la gestion publique des risques. La réglementation avance en parallèle, mais elle demeure à la remorque de l'étape d'évaluation; ce sont davantage les protocoles d'ententes avec l'industrie qui «encadrent» la gestion des risques liés aux substances dangereuses. Cependant, la nouvelle loi canadienne sur la protection de l'environnement pourrait permettre la mise en œuvre d'un cadre réglementaire national pour contrôler les risques industriels majeurs et les urgences environnementales.

## 4. Les États-Unis

Les années 70 sont marquées en Amérique du Nord par l'émergence de préoccupations environnementales, illustrée par la mise en place de plusieurs lois sectorielles pour la protection de l'environnement. Cette prise de conscience s'intensifie avec l'incident de Bhopal<sup>107</sup> (Inde) en 1984. Les autorités américaines et les citoyens réalisent alors que le pays n'est pas préparé pour faire face à des accidents technologiques majeurs. L'accès du public à l'information concernant les produits chimiques toxiques est alors améliorée par la mise en place de lois fédérales et provinciales concernant le droit de savoir ("Right to Know" laws). La loi fédérale en la matière, le "Emergency Planning and Community Right-to-know Act" de 1986 est la première loi générale en matière de prévention des accidents technologiques majeurs à être instaurée aux États-Unis. Elle sera améliorée par la suite avec le "Clean Air Act" de 1990, et son amendement de 1996 le "Risk Management Program".

La présentation de ces lois va nous permettre d'illustrer l'évolution des exigences minimales que doit respecter chaque Etat en matière de prévention des accidents technologiques majeurs.

### 4.1 Le partage des pouvoirs et la réglementation environnementale

La loi fédérale a préséance et les états peuvent seulement aller plus loin ou ne rien faire. Dans ce dernier cas, c'est la loi fédérale qui trouve application.

### 4.2 Le "Emergency Planning and Community Right-to-Know Act", 1986.

Dès 1985, l'EPA encourage les autorités locales, par le biais d'un programme volontaire ( le Chemical Emergency Preparedness Program, CEPP), à identifier les risques dans leur localité et à préparer des plans d'intervention. En 1986, ce programme devient loi. Le "*Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*"<sup>108</sup>(EPCRA) vise à améliorer l'accès du public à l'information sur la présence de substances dangereuses dans leur communauté et sur leur rejet dans l'environnement, et ainsi à protéger la santé publique et l'environnement. Le EPCRA oblige

---

<sup>107</sup> A Bhopal, en 1984, une fuite de gaz toxique dans une usine d'Union Carbide, un groupe chimique américain, provoque la mort de près de 6500 personnes et l'intoxication de 50 000 personnes.

<sup>108</sup> Le EPCRA est le titre III du Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA) de 1986. Il est souvent nommé le "SARA Title III".



les firmes à divulguer l'information relative *aux inventaires* de substances chimiques qu'elles manipulent et aux rejets continus. Il impose également le développement de plans d'intervention en cas d'accident par les *autorités locales*, la notification des rejets accidentels et la mise sur pied de comités formés de représentants de la communauté, de l'industrie, du gouvernement local, de la santé etc. pour discuter de questions relatives à l'intervention en cas d'accident de même que planifier et coordonner les interventions<sup>109</sup>. Ainsi, chaque gouverneur doit nommer une *"State Emergency Response Commission"* (SERC) qui doit créer des *"Local Emergency Planning Committees"* (LEPCs), souvent un par comté, chargés du plan d'intervention en cas d'accident. Les LEPCs sont ensuite classés dans la catégorie des "proactifs", des "quasi-actifs" ou des "inactifs" selon leur degré de respect des exigences du EPCRA et leur proactivité<sup>110</sup>.

Le EPCRA n'impose donc pas la mise en place de plans d'intervention en cas d'accident dans les entreprises. Cependant, il demande à l'EPA<sup>111</sup> de visiter les installations à travers le pays afin de définir des systèmes de réaction face à l'urgence susceptibles de contrôler, détecter et prévenir les accidents technologiques dans les entreprises. Le rapport final de l'EPA, présenté au congrès en 1988<sup>112</sup>, conclut que ce type de prévention nécessite une approche intégrée qui prend en compte les technologies, le type d'opérations et les pratiques en matière de gestion. Ces recommandations seront utilisées lors de l'élaboration de l'amendement de 1990 au Clean Air Act.

#### **4.3 Le "Clean Air Act", 1990**

La section 112(r) des amendements au "Clean Air Act" (CAA) concerne particulièrement la prévention des accidents technologiques majeurs.

Les entreprises sont dorénavant appelées à identifier, évaluer et gérer de manière sécuritaire leurs risques. De plus, elles doivent communiquer l'information au public, aux gouvernements locaux, à l'État et aux partenaires afin que tous participent à la réduction du risque.

---

<sup>109</sup> Voir Abrams and Ward (1990) et Zimmerman et al. (1995).

<sup>110</sup> Voir Adams et al. (1994)

<sup>111</sup> Cette requête est formulée dans la section 305(b) de l'EPCRA.

<sup>112</sup> Voir le "Review of Emergency Systems" (EPA, 1988).

Pour réaliser cet objectif, l'EPA a mis en place une liste de substances "dangereuses" i.e. susceptibles de causer la mort ou d'avoir des effets dramatiques sur l'homme ou sur l'environnement en cas d'accident sur un site les utilisant. Ainsi, en 1994<sup>113</sup>, l'EPA a promulgué une liste de plus de 140 substances réglementées, dont 77 substances très toxiques et 63 gaz inflammables et liquides volatiles, et a défini des niveaux seuil pour chacune de ces substances.

L'EPA a également défini une réglementation spécifiant le type de dispositions que devraient prendre les entreprises pour prévenir les accidents technologiques majeurs et pour réduire leur impact éventuel sur l'homme et sur l'environnement : le "Chemical Accident Prevention Provisions"<sup>114</sup>.

La version finale de cette réglementation date de 1996 et consiste en la mise en place d'un programme de gestion des risques auquel doivent se soumettre les entreprises susceptibles d'héberger un accident technologique majeur.

#### **4.3.1 Le *Risk Management Program* , 1996.**

Les entreprises américaines qui produisent ou manipulent des substances toxiques ciblées doivent se plier depuis 1996 aux *Risk Management Programs*. Ainsi, elles doivent établir un programme de gestion des risques (risk management program) qui devra être résumé dans un "Risk Management Plan" <sup>115</sup> (RMP) avant d'être livré à L'EPA. Le RMP complète les codes et standards déjà existants<sup>116</sup> sur la gestion locale des risques technologiques majeurs, la lutte contre la pollution et la sécurité au travail.

Plus de 66 000 entreprises sont visées au total. On ne s'adresse donc pas uniquement aux géants de l'industrie chimique et pétrochimique, souvent pro-actifs en ce domaine et qui possèdent déjà des plans de gestion volontairement mis en place. D'autres manufacturiers et intermédiaires sont assujettis à la loi : ceux oeuvrant dans la métallurgie, le papier, les meubles,

---

<sup>113</sup> La loi a été légèrement modifiée en 1996

<sup>114</sup> Cette règle se trouve dans la partie 68 du titre 40 du "Code of Federal Regulations" (CFR)

<sup>115</sup> Ainsi, le terme "risk management program" réfère à toutes les exigences contenues de la partie 68 qui doivent être implantées dans l'entreprise, tandis que le terme "risk management plan" (RMP) réfère au résumé du "risk management program" qui doit être soumis à l'EPA.

<sup>116</sup> On peut penser ici au guide de la sécurité du "Center for Chemical Process Safety of the American Institute of Chemical Engineers", au " Occupational Safety and Health Administration (Osha)'s Process Safety Management Standard", et à tous les standards établis par des entreprises en matière de sécurité.

les usines d'assainissement des eaux, les centrales électriques, les entrepôts réfrigérés, les distributeurs de gaz propane, etc.

#### *Les entreprises concernées*

Les entreprises concernées sont celles qui utilisent, produisent ou stockent une substance "réglementée" par l'EPA dans des quantités supérieures à un seuil pré-déterminé. Elles sont séparées en trois catégories, afin que chaque entreprise soit sujette à des exigences qui correspondent à sa taille et aux risques qu'elle engendre. Le programme 1 s'adresse aux firmes dont le pire scénario d'accident n'a pas de conséquences hors-site. Le programme 2 concerne les entreprises engagées dans des opérations complexes mais qui n'impliquent pas de traitements chimiques. Enfin, le programme 3 est réservé aux entreprises qui abritent des opérations complexes de traitement chimique et à celles qui sont déjà sujettes au programme de gestion des risques et de protection de la santé et de la sécurité au travail du "Occupational Safety and Health Administration" (OSHA).

#### *Les exigences des différents programmes*

Le "Risk Management Plan" doit comporter jusqu'à six éléments principaux : une analyse des conséquences hors-sites lorsque différents scénarios se réalisent, et ainsi estimer les conséquences d'un accident pouvant affecter les citoyens, les entreprises et les écosystèmes des environs ; un historique des accidents survenus dans les cinq dernières années impliquant une substance réglementée; un programme de prévention; un plan d'intervention en cas d'accident; un système de gestion pour superviser l'implantation de ces éléments; et un plan de gestion des risques, révisé au moins tous les cinq ans, qui résume et documente ces activités pour tous les processus concernés par la réglementation.

Les entreprises doivent soumettre à l'EPA<sup>117</sup> leur plan de gestion de risques dès juin 1999. L'évaluation des risques et le plan de gestion seront alors centralisés dans un registre accessible au public.

Le tableau suivant reprend l'ensemble des obligations pour une entreprise selon le programme dans lequel elle se trouve.

---

<sup>117</sup> Pour une description détaillée des nouvelles règles édictées par l'Environmental Protection Agency (EPA) et un guide général d'application, voir le General Guidance for Risk Management Program (40CFR Part 68) disponible à l'adresse : [www.epa.gov/swercepp/](http://www.epa.gov/swercepp/)

## COMPARAISON DES EXIGENCES SELON LES PROGRAMMES

Programme 1	Programme 2	Programme 3
Analyse du pire scénario	Analyse du pire scénario	Analyse du pire scénario
	Analyse du scénario alternatif	Analyse du scénario alternatif
Historique des accidents depuis 5 ans	Historique des accidents depuis 5 ans	Historique des accidents depuis 5 ans
	Documenter le système de gestion	Documenter le système de gestion
<b>Programme de prévention</b>		
Démontrer que le niveau de prévention est suffisant	Informations sur les conditions de sécurité	Informations sur le processus de maintien de la sécurité
	Examen des risques	Analyse des risques
	Procédures d'exploitation	Procédures d'exploitation
	Formation	Formation
	Maintenance	Intégrité mécanique
	Enquête sur les incidents	Enquête sur les incidents
	Audit de conformité	Audit de conformité
		Gestion du changement
		Examen de la sécurité d'un nouveau processus avant son lancement
		Responsabilité des entrepreneurs
		Participation des employés
		Permis pour les travaux dangereux
<b>Programme de réponse face à l'urgence</b>		
Se coordonner avec les acteurs locaux	Développer des plans et des programmes et se coordonner avec les acteurs locaux	Développer des plans et des programmes et se coordonner avec les acteurs locaux
<b>Soumettre un "Risk Management Plan" pour tous les processus concernés</b>		

Source : *General Guidance for Risk Management Programs*, EPA, 1998.

Ainsi, seules les entreprises qui se trouvent dans les groupes 2 et 3 doivent inclure tous les éléments pré-cités dans leur plan de gestion des risques, celles du groupe 1 ne devant fournir que l'analyse du pire scénario et l'historique des accidents survenus depuis cinq ans.

### *Les objectifs*

Les règles du RMP furent adoptées pour atteindre trois objectifs déjà établis :

- 1 - améliorer l'accès à l'information concernant les risques technologiques et leur gestion, et ce, au delà des simples inventaires;
- 2 - donner un statut obligatoire aux programmes de préventions déjà élaborés par l'EPA et
- 3 - compléter l'arrimage entre les plans d'urgence publics et privés.

On veut amener les firmes à mieux prévenir les accidents graves par l'adoption d'un système de gestion de risques. Pour suppléer aux normes techniques, dont le seul respect ne suffit pas à assurer la sécurité du public, le législateur a choisi d'imposer une obligation additionnelle de moyen plutôt qu'une obligation de résultat. Ainsi, on ne force pas les firmes à atteindre un niveau de risque précis, ni à mettre en place d'autres technologies particulières ou des plans d'urgence uniformes. On requiert plutôt qu'elles implantent un système de gestion de risque qui soit à la fois crédible et adapté à leurs activités. On mise donc davantage sur l'efficacité des mesures organisationnelles et l'engagement des gestionnaires pour réduire les risques que sur l'efficacité des mesures technologiques. Cette stratégie s'appuie d'ailleurs sur les conclusions tirées d'une enquête sur les systèmes de contrôle, de détection et de prévention d'accidents impliquant des substances chimiques toxiques <sup>118</sup>.

L'autre postulat sous-jacent à cette nouvelle règle tient au fait que la firme ne peut être seule à contrôler les risques susceptibles d'affecter un grand nombre de personnes. Les intervenants publics, à l'échelle de l'État ou au niveau local, les citoyens des environs et les autres groupes d'intérêt doivent également pouvoir participer au processus de gestion de risque. On mise dès lors sur deux autres stratégies clés: l'information et la collaboration. Les firmes doivent ainsi échanger et collaborer avec les autorités afin que ces dernières soient prêtes, si un accident avait lieu, à toute intervention qui puisse limiter les dommages ou réduire l'exposition. La préparation à l'intervention de part et d'autre contribue tout autant à réduire les risques et elle ne saurait relever uniquement de la responsabilité des entreprises. De plus, on reconnaît en quelque sorte un droit aux victimes potentielles de disposer de l'information sur les risques auxquels on les expose et de leur gestion afin qu'elles puissent évaluer s'ils sont bien gérés et faire valoir leurs inquiétudes le cas échéant. Les investisseurs et autres partenaires de la firme sont également informés car leur position leur permet souvent d'exercer des pressions sur les firmes contrevenantes.

L'information qui sera donc désormais accessible au public comprendra les résultats de l'analyse de risque du pire scénario d'accident, l'historique des accidents de la firme au cours des cinq dernières années et la description du système de gestion de risques. Ce système devra assurer la mise en œuvre des différents volets du programme de prévention adaptés à l'entreprise et à ses risques ( les procédures d'opération, l'entretien, la formation, les audits, etc.). À ce dossier public s'ajoutera enfin le plan d'urgence de l'entreprise qui aura été développé et coordonné avec celui des intervenants publics.

#### *Le contrôle*

Le respect des règles sur les systèmes de gestion de risques est assuré par un système de révision et d'audit de même que par des pénalités civiles. L'EPA doit appliquer un système d'audit et d'inspection à un certain pourcentage de firmes chaque année et suivant des critères préétablis<sup>119</sup>. L'application peut être délégué à une agence étatique ou locale détenant l'autorité, l'expertise et les ressources requises. On s'assure de plus du respect des règles en conditionnant l'octroi de permis pour l'émission de polluants atmosphériques à l'adoption du système de gestion de risques.

#### **4.4 Conclusion**

La politique américaine en matière de prévention des accidents industriels majeurs est définie au niveau fédéral et repose sur le principe d'interaction entre tous les acteurs - gouvernement, entrepreneurs, public et partenaires de la firme- comme moyen efficace de réduction du risque.

Avec le "Emergency Planning and Community Right-to-Know Act" de 1986, les États-Unis ont entrepris de mettre en place un régime général de gestion de risques et de préparation à l'urgence. Il est alors articulé autour de l'amélioration de la diffusion de l'information au public et de l'intervention des autorités locales dans la mise en place de plans d'urgence. La volonté des autorités de responsabiliser les entreprises apparaît dans l'amendement 112(r) du Clean Air Act de 1990. Elle se concrétise en 1996 avec l'amendement au CAA sur les Risk Management Program. Dorénavant, les installations qui hébergent des substances ou des processus

---

<sup>118</sup> " Review of Emergency Systems" (EPA, 1988)

<sup>119</sup> Par exemple, l'historique d'accident de la firme ou de l'industrie, la quantité de substances manipulées, la localisation de l'entreprise, les risques signalés, la présence de certaines substances ou encore de façon aléatoire.

réglementés doivent mettre en place un programme de gestion des risques, dont les éléments de base sont l'analyse du pire scénario et un historique des accidents pour les cinq dernières années. Le respect de ces règles est assuré par un système d'inspection et d'audit.

Ainsi, les États-Unis ont choisi d'imposer une obligation additionnelle de moyen plutôt qu'une obligation de résultat, les installations n'ayant pas à atteindre un niveau de risque précis. Le suivi de cette politique pourrait être évalué puisque les entreprises avaient jusqu'à juin 1999 pour préparer leur programme de gestion des risques. L'analyse des difficultés rencontrées et de la situation à cette date permettrait alors d'ajuster les efforts pour faire respecter la loi.

## 5. La France

La politique française de prévention des accidents industriels majeurs a vu le jour sous la forme du "régime des installations classées" en 1976, dix ans après le début d'une réflexion en la matière engendrée par la catastrophe de Feyzin<sup>120</sup>. La France est alors un des premiers pays à agir pour prévenir et limiter les conséquences sur l'homme et sur l'environnement des accidents industriels majeurs éventuels, anticipant ainsi la politique européenne en la matière qui prendra en 1982 la forme de la "directive SEVESO". Depuis cet événement, tous les États membres ont dû mettre en place une politique de prévention des accidents industriels majeurs couvrant au minimum les exigences européennes, et introduire ces dernières dans leur propre législation et réglementation interne. Chaque ajout, chaque modification du plan européen doivent être suivis au plan national, ce qui est très contraignant pour les pays membres. Ils mettront parfois plusieurs années avant de respecter effectivement des exigences européennes pourtant introduites dans leur réglementation depuis longtemps.

Ce travail vise à présenter le cadre juridique français en terme de prévention des accidents industriels majeurs, et ne saurait être un reflet de l'application effective de ces lois.

La politique française, comme celle de tous les États membres, dépend ainsi de ce qui est imposé au niveau européen. Nous présenterons donc dans un premier temps les mesures législatives européennes en matière de risques technologiques majeurs, puis nous verrons de quelle manière la France a articulé sa propre politique de prévention pour répondre à la fois à ses obligations européennes et à ses propres aspirations.

### 5.1 Les mesures législatives européennes: les directives SEVESO

Les États européens ont pris conscience de l'importance d'une politique de prévention des risques industriels majeurs en 1976 lors du rejet accidentel de dioxine sur la commune de Seveso en Italie<sup>121</sup>. La politique commune est née en 1982, sous la forme de la directive

---

<sup>120</sup> En 1966, la raffinerie de Feyzin (Rhône) a été le cadre d'un accident technologique majeur.

Pour un panorama des accidents technologiques survenus au 20<sup>ème</sup> siècle en Europe, voir Lagadec (1981)

<sup>121</sup> Le 10 juillet 1976, l'usine Icmesa, qui fabrique du trichlorophénol destiné à l'usage médical et cosmétique, est le cadre d'un accident technologique qui entraîne un dégagement dans l'atmosphère d'un gaz très toxique, la dioxine.



"SEVESO"<sup>122</sup> qui demande aux États et aux entreprises d'identifier les risques associés à certaines activités industrielles dangereuses et de prendre les mesures nécessaires pour y faire face. Par la suite, la directive a été modifiée à diverses reprises jusqu'à la mise en place de "SEVESO II"<sup>123</sup> en 1996.

La grande majorité des exigences européennes en matière de prévention des accidents industriels majeurs est issue de la première directive SEVESO. La mise en place de SEVESO II correspond à une sévèrisation de la politique de prévention, illustrée par l'ajout du contrôle de la planification de l'occupation des sols, du renforcement de l'information au public, de la nécessité d'un rapport de sécurité plus complet, plus détaillé et revu périodiquement, et enfin de la mise en place de critères précis pour la notification des accidents majeurs auprès de la commission.

Nous allons présenter dans un premier temps les principes et le champ d'application des directives SEVESO, puis nous détaillerons les exigences européennes en matière de prévention des risques technologiques majeurs.

### **5.1.1 Principes et champ d'application des directives SEVESO**

La politique commune repose sur le principe général de surveillance des installations dangereuses par l'exploitant et par les autorités publiques, et de mise en place des moyens de prévention appropriés. La directive SEVESO II a ainsi pour objectif la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, et vise à permettre une plus grande harmonisation des politiques en la matière au sein des États membres.

L'application de la directive, qui ne concerne que les établissements<sup>124</sup> où sont utilisés ou stockés des produits dangereux, se fait suivant l'approche dite des deux tiers, qui repose sur la mise en place d'un seuil haut et d'un seuil bas pour chacune des substances et catégorie de substances dangereuses présentes dans l'établissement. Ainsi, les établissements où sont utilisés ou stockés des substances dangereuses en quantité inférieure au plus bas seuil de la directive ne sont pas soumis aux exigences de la directive et sont régis selon d'autres législations non spécifiques aux accidents majeurs. Les établissements où sont utilisés ou

---

<sup>122</sup> Directive n° 82/501/CEE, JO No L 230 du 5 Août 1982.

<sup>123</sup> Directive n° 96/82/CE ([http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1996/fr\\_396L0082.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1996/fr_396L0082.html))

<sup>124</sup> L'établissement correspond à une zone comportant une ou plusieurs installations où sont présentes les substances dangereuses.

stockés des substances dangereuses en quantité supérieure au seuil bas sont couverts par les exigences assignées au "lower tier". Enfin, les établissements qui utilisent ou stockent des substances dangereuses en quantité supérieure au seuil haut de la directive doivent respecter les exigences du "upper tier".

### 5.1.2 Les exigences des directives

La directive européenne prévoit deux régimes de prévention : un régime "général" et un régime "spécial". Ce dernier ne concerne que les installations les plus dangereuses (celles du "upper tier"), nouvelles ou déjà existantes.

Le **régime général** prévoit, à des fins de prévention, que chaque exploitant<sup>125</sup> envoie une notification à l'autorité compétente et établit une politique de prévention des accidents majeurs (MAPP), i.e. un survol des moyens qu'il se donne pour assurer un haut niveau de protection à l'homme et à l'environnement<sup>126</sup>.

De plus, les établissements sont tenus d'avoir toujours à la disposition des autorités compétentes une version de leur MAPP, et d'être ainsi capable de justifier à tout moment de la bonne gestion des mesures de sécurité, de l'information, de la formation et de l'équipement du personnel en vue d'assurer la sécurité. Les exploitants sont ainsi amenés à réfléchir à la sécurité de leur site sans pour autant avoir à réaliser une véritable étude des dangers<sup>127</sup>.

En terme de mesures de préparation à l'urgence, la planification des interventions à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement et la direction éventuelle de leur mise en œuvre en cas de catastrophe est l'objet de l'élaboration des plans d'urgence, internes (par le fabricant) et/ou externes (par les autorités publiques). De plus, tous les établissements sont tenus de respecter des exigences en matière de planification de l'occupation des sols en cas de création de nouvelles installations ou du développement d'installations existantes, afin de limiter les

---

<sup>125</sup> Toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'établissement ou l'installation, ou, si cela est prévu par la législation nationale, toute personne qui s'est vu déléguer à l'égard de ce fonctionnement technique un pouvoir économique déterminant.

<sup>126</sup> Un MAPP rassemble l'information sur les modes d'organisation et de gestion du personnel, l'identification et l'évaluation des accidents industriels majeurs, le contrôle opérationnel, les méthodes de gestion du changement, les plans d'actions en cas d'urgence, la formation du personnel et les plans d'audit et de révision.

<sup>127</sup> "La directive SEVESO", Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

conséquences sur la population d'un éventuel accident. L'objectif est de maintenir une distance de sécurité appropriée entre les établissements dangereux et les zones d'habitations. Enfin, l'exploitant doit examiner les conséquences d'un accident sur les installations voisines ("effet domino"), ce qui implique la coopération et l'échange d'information avec les établissements proches.

La directive mise aussi beaucoup sur l'information comme moyen efficace de prévention. Les États membres et l'exploitant sont ainsi tenus d'informer les personnes susceptibles d'être affectées par un accident majeur des mesures de préparation à l'urgence et du comportement à adopter en cas d'accident. L'information contenue dans divers documents, tels que le rapport de sûreté ou les plans d'urgence externes, doit être toujours disponible et peut être requise par le public. L'information doit être revue à l'interne au moins tous les trois ans et répétée au public au moins tous les cinq ans, ainsi que lors de la modification d'un site. De plus, si on considère que les effets d'un accident majeur peuvent dépasser ses frontières, l'État membre doit fournir de l'information sur les établissements du "upper tier" aux États susceptibles d'être affectés, afin que ceux-ci puissent en tenir compte dans leurs plans d'urgence, d'occupation des sols et d'information du public. Enfin, en cas d'accident majeur survenu sur son territoire, l'autorité compétente est tenue d'informer, selon des critères précis, la "Commission des accidents majeurs de la Communauté Européenne", ainsi que les autres États membres.

Les établissements les plus dangereux soumis au **régime spécial** doivent appliquer des mesures supplémentaires en matière de prévention. Ainsi, ils sont tenus d'établir un rapport de sûreté et un système de management de la sécurité (SMS). Le rapport de sûreté doit justifier notamment la mise en place d'un MAPP et d'un SMS, être envoyé aux autorités compétentes et être revu périodiquement. Le SMS est une version plus explicite et plus détaillée du MAPP. Sa mise en place répond au constat que plus de 90% des accidents dans l'Union Européenne depuis la mise en place de la directive SEVESO (1982) sont reliés à des facteurs managériaux<sup>128</sup>. Enfin, pour limiter les conséquences d'un accident majeur, des mesures additionnelles peuvent être demandées en matière de plan d'urgence et d'information du public.

Les directives SEVESO constituent donc la politique commune européenne en matière de prévention des accidents industriels majeurs. Chaque pays est relativement libre quant à la manière d'introduire les exigences européennes dans sa propre législation. La France a pour sa

part construit sa politique de prévention autour de quatre éléments: la maîtrise de l'urbanisation autour des sites, le droit à l'information du public, les plans d'urgence comme mesure de protection, et le système de contrôle et de suivi des installations.

## **5.2 L'application des directives en France**

La France, précurseur en matière de réglementation des risques technologiques majeurs et donc référence lors de la mise en place des directives SEVESO, s'est adaptée aisément à la politique européenne en 1982. La loi française satisfait ainsi aux exigences de la directive par l'intermédiaire d'une loi antérieure à la mise en place de SEVESO, la loi du 19 juillet 1976<sup>129</sup> relative aux installations classées pour la protection de l'environnement<sup>130</sup>, et de la loi du 22 juillet 1987<sup>131</sup> relative à la prévention des risques majeurs, ainsi que de leurs décrets d'application.

L'application de la Directive en France prend la forme de la réalisation d'une ou plusieurs études de dangers par les établissements les plus dangereux, de la diffusion d'information préventive aux populations exposées au risque, de la prise de mesures de limitation de l'urbanisation dans les zones concernées par les risques, de l'établissement d'un plan d'opération interne (POI) et/ou d'un plan particulier d'intervention (PPI), et de la mise en place d'un système d'inspection qui assure le suivi des installations.

### **5.2.1 Les régimes de réglementation des installations classées**

Deux régimes permettent d'organiser le contrôle de l'État sur toutes les installations pouvant engendrer des pollutions, des dangers ou des inconvénients pour l'environnement: le régime de la déclaration et le régime de l'autorisation. Les établissements sont soumis à tel ou tel régime

---

<sup>128</sup> Wettig et Porter, 1999.

<sup>129</sup> La loi n° 76-663 est fondée sur une approche intégrée, ce qui implique qu'une seule autorisation est livrée pour un site industriel, au titre de la protection de l'environnement et des risques d'accident, et qu'une seule autorité (l'Etat) est compétente pour l'application de cette législation. Le texte est disponible à l'adresse : <http://admi.net/jo/textes/ld.html>.

<sup>130</sup> Selon l'article 1 de la loi du 19 juillet 1976, on entend par Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) "les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières, et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne 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".

<sup>131</sup> Loi n° 87-565. Le texte est disponible à l'adresse: <http://admi.net/jo/textes/ld.html>

selon la gravité des dangers et des inconvénients que peut présenter leur exploitation. En 1998, 500 000 installations étaient soumises à déclaration et 63 000 à autorisation, dont 427 installations "SEVESO" qui relevaient du seuil haut de la directive<sup>132</sup>.

#### *Le régime de la déclaration*

La déclaration concerne les installations dont l'exploitation ne peut présenter que des dangers ou inconvénients limités. Elle consiste à faire connaître au préfet l'activité projetée et à respecter des prescriptions standardisées. La procédure est orientée vers la prévention. Le dossier de déclaration doit comporter un plan d'ensemble et un plan du cadastre, des informations sur le volume et la nature des activités prévues, des informations sur le mode et les conditions de gestion des eaux résiduaires, des émanations de toute nature et d'élimination des déchets, et enfin des informations précises sur les dispositions prévues en cas de sinistre.

Les prescriptions générales s'appliquent à toute installation nouvelle ou soumise à nouvelle déclaration, et leur modification ultérieure peut être applicable aux installations existantes. Des prescriptions spéciales peuvent exister lorsque l'exécution des prescriptions générales ne suffit pas à garantir contre les inconvénients inhérents à l'exploitation d'une installation<sup>133</sup>.

#### *Le régime de l'autorisation*

L'autorisation s'applique lorsque les dangers ou les inconvénients potentiels sont les plus graves, et consiste en un "permis" délivré au titre de la protection de l'environnement, les prescriptions étant élaborées au cas par cas.

Les exploitants des installations concernées doivent constituer un dossier de demande d'autorisation très complet, composé de la demande d'autorisation, de documents cartographiques, d'une étude d'impact, d'une étude de danger, d'une notice de conformité et de l'attestation du dépôt d'une demande de permis de construire. La délivrance de l'autorisation dépend donc notamment de la situation de l'établissement par rapport à des habitations, cours d'eau, captage d'eau et voies de communication.

L'étude d'impact et l'étude de dangers sont fondamentales car on y expose la justification des mesures de prévention proposées et l'évaluation des incidences sur l'homme et

---

<sup>132</sup> Journées de l'inspection des installations classées, dossier de presse.

<sup>133</sup> loi de 1976, article 10

l'environnement, en situation normale et en cas d'accident. Ainsi, **l'étude d'impact**<sup>134</sup> potentiel sur l'environnement des installations dangereuses est constituée par l'analyse de l'état initial du site et des effets directs ou indirects, temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement. **L'étude de danger** expose les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident et justifie les mesures propres à réduire les risques qu'elle occasionne pour l'environnement et la sécurité des populations. L'exploitant doit y justifier les mesures prises pour limiter ces risques et y préciser les moyens de secours disponibles pour combattre les effets éventuels d'un sinistre.

**L'arrêté d'autorisation** fixe, au regard de l'étude de danger, les dispositions nécessaires en terme de moyens d'analyse et de mesure pour assurer la sécurité des personnes et la protection de l'environnement<sup>135</sup>. Les mesures d'urgence qui incombent à l'exploitant et les obligations de celui-ci en matière d'information et d'alerte des personnes susceptibles d'être affectées par un accident doivent aussi y être notifiées. Enfin, l'arrêté peut prévoir, après consultation des services départementaux d'incendie et de secours, l'obligation d'établir un plan d'opération interne en cas de sinistre. Si des règles techniques visant certaines catégories d'installations sont mises en place, elles s'appliquent de plein droit aux installations nouvelles et, sous des conditions pré-déterminées avec les organisations professionnelles concernées, aux installations existantes.

La demande d'autorisation ou de déclaration doit être renouvelée en cas de transfert, d'extension ou de transformation des installations, ou de changement dans les procédés de fabrication qui peuvent présenter des dangers ou les inconvénients selon la définition générale ci-dessus<sup>136</sup>.

### **5.2.2 La maîtrise de l'urbanisation autour des sites**

La France a entrepris depuis 1987 de limiter l'urbanisation au voisinage des sites industriels à risque. Pour les installations nouvelles, le préfet peut subordonner la délivrance de l'autorisation à l'éloignement des habitations ou du cours d'eau, du captage d'eau. Autour des installations

---

<sup>134</sup> décret du 21 septembre 1977 modifié, article 3.

<sup>135</sup> loi de 1987, article 48. Il contient les prescriptions que doit respecter l'industriel, comme par exemple, pour les rejets, les valeurs limites de concentration et de flux des divers polluants.

<sup>136</sup> loi de 1976, article 4

existantes, les communes doivent dorénavant, dans leur délimitation des zones urbaines ou à urbaniser, prendre en considération l'existence des risques technologiques. Ainsi, l'article 23 de la loi de 1987 stipule que "lorsqu'une demande d'autorisation concerne une installation classée à implanter sur un site nouveau et susceptible de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement, des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées concernant l'utilisation des sols, ainsi que l'exécution de travaux soumis au permis de construire". La volonté de maîtriser l'urbanisation autour des sites est donc apparu d'abord en France avant d'être introduite au niveau européen avec la directive SEVESO II. Cet ajustement a permis de limiter les distorsions de concurrence qui prévalaient lorsque les autres États membres n'avaient pas de réelles contraintes, les autorités ayant le pouvoir d'intervention en matière d'urbanisme étant souvent indépendantes<sup>137</sup>.

### **5.2.3 Le droit à l'information**

Les dispositions de la directive SEVESO en la matière se retrouvent à l'article 21 de la loi de 1987, qui affirme que "les citoyens ont un droit à l'information sur les risques technologiques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Un décret en conseil d'État détermine les modalités selon lesquelles les mesures de sauvegarde sont portées à la connaissance du public ainsi que les catégories de locaux dans lesquels les informations sont affichées. L'exploitant est tenu de participer à l'information générale du public sur les mesures prises aux abords des ouvrages ou installations faisant l'objet d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI)." (Ce plan est décrit dans la section suivante). Ainsi, l'instruction de la demande d'autorisation, œuvre du préfet, comprend une consultation des collectivités et une enquête publique. Les habitants de l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients susceptibles d'être causés par l'installation sont avisés de ces activités par voie d'affiche à la mairie et dans deux journaux locaux ou régionaux diffusés dans le département intéressé, l'avis devant préciser si l'installation doit faire l'objet d'un PPI. Une réunion publique peut éventuellement avoir lieu si le commissaire-enquêteur en fait la demande.

---

<sup>137</sup> "La directive SEVESO", Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

#### 5.2.4 La mise au point de plans d'urgence comme mesure de préparation

Les installations classées les plus dangereuses font l'objet de mesures de préparation spécifiques, explicitées dans des plans où sont présentés les moyens à mettre en œuvre en cas d'accident. On veut ainsi limiter l'étendue des dommages par une bonne préparation des parties et prévoir la coordination des opérations. L'objectif de ces plans est de protéger les personnes, les biens et l'environnement. Il existe deux outils de protection principaux contre les accidents technologiques majeurs: le Plan d'Opération Interne (POI) et le Plan Particulier d'Intervention (PPI).

##### *Le Plan d'Opération Interne (POI)*

La directive SEVESO a fait obligation aux établissements présentant des risques importants de prévoir l'organisation des secours en cas de sinistre. En France cependant, le décret du 21 septembre 1977 modifié<sup>138</sup> avait déjà établi que toutes les installations classées soumises à autorisation pouvaient se voir imposer l'obligation d'établir un POI<sup>139</sup>, et depuis la mise en place de la directive européenne en 1982, les établissements SEVESO doivent obligatoirement implanter un POI. Par l'intermédiaire du POI, l'industriel définit les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens mis en œuvre en vue de protéger le personnel, les populations et l'environnement en cas d'accident. On y trouve notamment des scénarios d'accident accompagnés des dispositions à prendre dans chacun des cas. Le plan doit être mis à jour régulièrement, en particulier lors de modifications de conditions d'exploitation, afin d'assurer son efficacité en cas de sinistre.

##### *Le Plan Particulier d'Intervention (PPI)*

La mise en application du POI doit être coordonnée avec celle du PPI<sup>140</sup>. Ce plan présente les moyens à mettre en œuvre en cas d'accident très grave dont les conséquences s'étendent à l'extérieur de l'installation. Il comprend diverses informations, dont l'indication du risque pour lequel il est établi et la nature des contre-mesures prévues pour la protection des populations et le périmètre dans lequel elles s'appliquent. On y trouve également la définition des missions respectives de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que les missions et actions des différents

---

<sup>138</sup> décret n 77-1133

<sup>139</sup> article 17 du décret n 77-1133

<sup>140</sup> Il peut aussi être coordonnée avec le Plan de Secours Spécialisé (PSS), qui définit l'organisation des secours et de l'intervention à mettre en œuvre en cas de risque technologique important et non couvert par un PPI.



acteurs de l'organisation des secours, dont les mesures incombant à l'exploitant pour le compte de l'autorité de police. Le PPI doit être réactualisé tous les cinq ans, afin de garantir son efficacité et sa pertinence.

### **5.2.5 Le suivi des installations et les sanctions**

Un moyen efficace de prévention des accidents reliés à une négligence de la part de l'exploitant ou à un manque de suivi des installations est de soumettre régulièrement les installations à un contrôle. On peut également inciter l'exploitant à surveiller le bon fonctionnement de son installation par la mise en place de sanctions en cas de fraude.

#### *L'inspection des installations classées*

Un contrôle périodique ayant pour objectif la vérification du fonctionnement des installations dans les conditions requises par la réglementation peut être imposé à certaines catégories d'installations quand les spécificités de l'enquête l'exigent<sup>141</sup>. Il sera alors financé par l'exploitant. Les inspecteurs veillent au respect des prescriptions techniques imposées aux installations classées. Une plainte, un accident ou un incident donnent lieu à une inspection. Ils peuvent également visiter à tout moment les installations soumises à surveillance. Ils sont assermentés et astreints au secret professionnel.

Les installations soumises à autorisation doivent être inspectées une fois par année par les États membres afin de respecter les exigences de la directive SEVESO II. Contrairement à d'autres juridictions, la législation française sur les procédures d'inspection est la même, quelle que soit la date de mise en service de l'établissement : les installations qui se sont trouvées soumises à autorisation ou à déclaration après avoir été régulièrement mises en service<sup>142</sup> sont donc soumises aux mêmes contrôle que les autres installations classées.

L'étude de danger fait l'objet d'une mise à jour régulière et doit être réactualisée au moins tous les cinq ans pour être conforme à l'exigence d'une réévaluation périodique des études de danger imposée par la directive SEVESO II. Cependant, les autorités compétentes françaises travaillent encore à l'introduction de ce dernier point dans la législation.

---

<sup>141</sup> Loi du 2 février 1995, article 10-2

<sup>142</sup> Dans ce cas, les installations peuvent continuer à fonctionner sans cette autorisation ou déclaration à condition que l'exploitant se soit fait connaître du préfet dans l'année suivant la publication du décret ( loi 1976 modifiée, article 16).

Les établissements qui comprennent certaines installations classées sont assujettis à une taxe unique perçue lors de toute autorisation ou déclaration. De plus, une redevance annuelle doit être payée par les établissements qui, en raison de la nature et du volume de leurs activités, font courir des risques particuliers à l'environnement et de ce fait requièrent des contrôles approfondis et périodiques<sup>143</sup>.

Avec la mise en place de la directive SEVESO II, l'activité de l'inspection est amenée à s'appuyer sur un ensemble de normes et de comparaisons européennes. De plus, l'approche française s'enrichit de contacts avec les inspections homologues, du point de vue des méthodes et outils de travail, les modes de négociations avec les partenaires concernés, de l'expertise, etc...<sup>144</sup>

### *Les sanctions*

Les mesures diffèrent selon la nature de l'infraction, qui peut être la non-observation des conditions imposées, l'exploitation d'une installation classée accidentée, ou l'exploitation d'une installation non-classée présentant des dangers ou inconvénients graves.

Le préfet dispose, lorsque les prescriptions ne sont pas respectées, de nombreux moyens de sanctions administratives, tels que la mise en demeure, la consignation de sommes, l'exécution d'office, la suspension de l'autorisation et la fermeture. Enfin, en cas de risque imminent d'accident industriel majeur, le ministre peut interdire le fonctionnement d'un établissement. Cette règle, appliquée en France depuis longtemps, n'existe au plan européen que depuis la directive SEVESO II. Des sanctions financières ont également été mises en place et prennent la forme d'amendes.

## **5.3 Conclusion**

Les directives SEVESO ont permis l'harmonisation des politiques de prévention des accidents industriels majeurs dans les pays membres, voire parfois la création d'une politique de ce type dans certains pays. Ce n'est pas le cas de la France, qui a précédé et inspiré la politique européenne sur plusieurs points.

---

<sup>143</sup> loi de 1976, article 17

<sup>144</sup> Journée de l'inspection des installations classées, intervention de Dominique Voynet.

La loi française satisfait ainsi aux exigences des directives par deux lois générales, la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et la loi du 22 juillet 1987 relative à la prévention des risques majeurs, ainsi que par leurs décrets d'application. Elle distingue les installations selon le niveau de danger et d'inconvénient qu'elles peuvent présenter pour l'homme et pour l'environnement, puis les soumet à un régime de déclaration ou d'autorisation.

La politique française en matière de risques technologiques majeurs est axée sur la prévention et sur la limitation des conséquences sur l'homme et sur l'environnement d'un éventuel accident. La divulgation de l'information au public, la concertation avec les différentes parties prenantes, la responsabilisation des entreprises, la maîtrise de l'urbanisation autour des sites et la mise en place de plans d'urgence sont autant d'outils pour arriver à cette fin. Un mécanisme de contrôle articulé autour d'un système d'inspection des installations classées et de sanctions vise à en assurer la bonne marche. Cependant, la tâche est colossale, puisque 563 000 entreprises étaient concernées par cette loi en 1998 pour seulement 700 inspecteurs.

Le système français de prévention des accidents technologiques majeurs doit surmonter aujourd'hui deux difficultés : améliorer son système d'inspection, qui est la clé de voûte du respect de la législation par les entreprises, et adapter sa législation aux exigences européennes<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Journées de l'inspection des installations classées, discours de Dominique Voynet. Pour se conformer aux exigences de la directive SEVESO II, la France doit mettre en place le système de réévaluation périodique des études de dangers.

## 6. Conclusion

Le contrôle public des risques d'accidents industriels majeurs n'est pas abordé de la même manière au Canada (Québec), aux États-Unis et en France. Cette étude descriptive met en lumière des disparités dans les approches nationales, en particulier entre le Canada d'une part et les États-Unis et la France d'autre part.

Tout d'abord, la réglementation en matière de contrôle des risques d'accidents technologiques majeurs au Canada et au Québec, contrairement aux États-Unis et à la France, ne fait pas appel à une loi générale mais à plusieurs lois sectorielles. Le pays impose ainsi des exigences qui répondent aux problèmes spécifiques de chacun des secteurs. La réglementation, de type technique, vise à assurer la sécurité des travailleurs et à encadrer certains secteurs plus à risque. La soumission de certaines industries à un régime de prévention et de préparation aux accidents majeurs se fait graduellement, secteur par secteur, selon l'importance des problèmes environnementaux et des risques que posent les industries. L'imposition d'obligations particulières se fait au terme d'une approche au cas par cas.

Aux États-Unis, avec l'EPCRA et l'amendement 112(r) du Clean Air Act, et en France, avec les lois de 1976 et de 1987, l'approche est plus générale. Les installations doivent respecter des règles plus ou moins sévères selon le niveau de dangers et d'inconvénients qu'elles peuvent présenter pour l'homme et pour l'environnement. L'évaluation des risques d'une installation passe par la quantité de substances réglementés qu'elle héberge et par l'évaluation des processus de fabrication qu'elle utilise. Ainsi, la réglementation par secteur est implicite. Enfin, en France, l'aspect général de la réglementation permet d'utiliser des mesures de recours limitées à l'aménagement du territoire comme mesure de protection.

De plus, au Canada, les lois qui régissent la santé, la sécurité et la protection environnementale proviennent des deux paliers de gouvernement, mais leurs compétences précises ne sont pas indiquées clairement dans la Constitution. Ainsi, les provinces peuvent légiférer dans ces domaines mais la détermination des champs de compétence accordés au pouvoir fédéral implique aussi son intervention. En effet, une intervention au niveau fédéral est justifiée lorsque le territoire affecté est sous sa juridiction, ou lorsque la préoccupation est d'intérêt national. Au Québec, on ne trouve pas de loi prévoyant explicitement un régime complet et unifié de prévention des risques technologiques et de préparation aux accidents majeurs mais des

dispositions, rattachées à diverses lois et administrées par différents organismes publics, qui visent directement ou indirectement ces objectifs. Au niveau fédéral, le gouvernement veut créer un cadre législatif national pour le contrôle des risques d'accidents mettant en cause des produits chimiques avec sa nouvelle *Loi Canadienne sur la Protection de l'Environnement*.

Aux États-Unis et en Europe, les systèmes de répartition des compétences se ressemblent. Un "chapeau" réglementaire contient les exigences minimales que doivent respecter les États américains ou les pays membres dans leur propre juridiction. Dans un cas, c'est le gouvernement fédéral qui décide de la politique minimale à mettre en place dans chacun des États. Dans l'autre cas, la Communauté Européenne impose certaines exigences à chacun des pays membres. Ainsi, les politiques de prévention des accidents technologiques majeurs tendent à s'homogénéiser à l'intérieur d'une région.

Par conséquent, la politique canadienne est axée principalement sur la responsabilisation des entreprises. Les deux paliers de gouvernement s'en remettent largement aux systèmes de responsabilité civil et pénal pour contrôler les risques majeurs et assurer une préparation adéquate à l'urgence. Bien qu'une marge discrétionnaire soit laissée à l'appareil administratif pour intervenir dans les situations critiques, on s'en remet aux organismes parapublics (CCAIM) et privés (Association des fabricants de produits chimiques par exemple) pour mettre en place et coordonner les plans d'urgence des entreprises et des autorités locales.

Les systèmes français et américain sont davantage réglementés. Les entreprises sont encadrées juridiquement dans l'élaboration et la mise en place de leur système de préparation à l'urgence. De plus, l'information y est considéré comme un moyen efficace de prévention et les entreprises sont tenues par la loi d'informer le public sur les risques qu'elle lui font subir. Au Québec, la Loi sur la qualité de l'environnement prévoit la diffusion obligatoire de certains renseignements par les entreprises. Au Canada par contre, les lois et règlements ne prévoient pas spécifiquement de régime de divulgation d'informations.

Tous les pays étudiés ont mis en place un système de contrôle, et parfois d'audit, pour s'assurer le respect des règles par les entreprises. Il est plus flexible au Canada qu'aux États-Unis ou en France, où il a été défini dans la loi générale et où il fait partie intégrante du processus réglementaire. Ainsi, chaque année, aux États-Unis, un certain pourcentage de firmes doit subir un audit et être inspecté. En France, les installations soumises à autorisation doivent être

inspectées une fois par année. Au Canada, par contre, il n'est pas précisé de fréquence pour les vérifications.

Il faut souligner cependant que l'efficacité du système d'inspection de chacun de ces pays semble souffrir d'un nombre insuffisant d'inspecteurs.

Nous avons présenté dans ce travail les systèmes publics de prévention des accidents technologiques majeurs de manière factuelle, ce qui ne nous permet pas de porter de jugement sur leur efficacité. Cependant, une étude actuellement en cours au CIRANO sur l'évaluation des différentes méthodes nous permettra de franchir cette étape.

De plus, nous ne prétendons pas montrer dans ce travail dans quelle mesure les lois sont effectivement mises en place dans les entreprises. Il serait donc pertinent d'évaluer les difficultés rencontrées par le gouvernement pour imposer ces lois et d'étudier les caractéristiques (la taille, le secteur d'activité...) des entreprises qui ne les respectent pas.

## 7. Références

### Canada-Québec

- Abrams R. et D.H. Ward (1990) "Prospects for Safer Communities: Emergency Response, Community Right to Know and Prevention of Chemical accidents" 14 *Harvard Environmental Law Review* 135
- Benedickson (1997) "Environmental Law ; Essentials of Canadian law", Irwin Law, Concord Ontario, 288 p.
- Bureau du vérificateur général du Canada et du Commissaire à l'environnement et au développement durable (1999), "Rapport 1999 du Commissaire à l'environnement et au développement durable". (site web du bureau du vérificateur général du Canada : [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca))
- Bureau du vérificateur général du Canada et du Commissaire à l'environnement et au développement durable (1997), "Rapport du vérificateur général du Canada de 1997".
- Bureau du vérificateur général du Canada et du Commissaire à l'environnement et au développement durable (1992), "Rapport du vérificateur général de 1992".
- Carraro C. et D. Siniscalco (1996) "Voluntary Agreements in Environmental Policy: A Theoretical Appraisal" A. Xepapadeas éditeur, Economic Policy for the Environment and Natural Resources, publications Edward Elgar., p. 80- 94.
- Cohen M. (1998) "Monitoring and enforcement of environmental policy". À paraître dans Tietenberg and Folmer éditeurs, International yearbook of Environmental and Resources Economics, Volume III, publications Edward Elgar.
- Conseil Canadien des Accidents Industriels Majeurs (projet en cours), "Partnership Toward Safer Communities". ([http://www.miacc.ca/frames/major\\_frame.htm](http://www.miacc.ca/frames/major_frame.htm))
- Conseil Canadien des Accidents Industriels Majeurs (1995) "Lignes directrices sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire en fonction des risques", No. 1.
- Daigneault, R. (1998) "Les dédales de la nouvelle réglementation sur les matières dangereuses" Développement récents en droit de l'environnement Barreau du Québec Formation permanente, Éditions Yvons Blais, 231.
- Environnement Canada (1994) "Plan d'urgence bilatéral Canada / État-Unis en cas de pollution dans la zone frontalière intérieure", Environnement Canada, Ottawa 1994 EN40-11/32 - 1994f
- Environnement Canada - Région du Québec et Environmental Protection Agency (1997) "Analyse préliminaire des dangers dans la zone frontalière intérieure entre le États-Unis et le Canada - Région du Québec", Ministre des approvisionnements et services du Canada.

- Environnement Canada (1986) "Étude des répercussions de Bhopal: évaluation de la situation canadienne" .
- Foulon J., P. Lanoie et B. Laplante (1999) "Incentives for Pollution control: Regulation or (and?) Information" CIRANO, Cahier Série scientifique 99s-11.
- Giroux (1997) "Où s'en va le droit québécois de l'environnement" Développements récents en droit de l'environnement Barreau du Québec Formation permanente, Éditions Yvons Blais, 381
- Gouvernement du Québec (1999) "la Sécurité Civile: Etudes Sectorielles du rapport de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998", Les publications du Québec.
- Granda R. P. (1994) "Les fabriques de pâtes et papier : premières victimes de l'attestation d'assainissement" Développements récents en droit de l'environnement, Barreau du Québec Formation permanente, Éditions Yvons Blais 223 .
- Grandbois M. (1992) " Le droit d'accès à l'information en matière d'environnement" 52 *Revue du Barreau*, 129
- Halley P. (1999) " Les accidents de pollution en droit pénal de l'environnement" Développement récents en droit de l'environnement Barreau du Québec Formation permanente, Éditions Yvons Blais, 261
- Kleindorfer P. R. et E.W. Orts (1997) " Informational Regulation of Environmental Risks" *Risk Analysis*, vol. 18, no. 2, 155- 170.
- Lapalme R. (1999), "Guide pour la création et le fonctionnement d'un comité mixte municipal - industriel ( CMMI) sur la gestion des risques d'accidents industriels majeurs", Direction de la sécurité civile, Ministère de la sécurité publique, 37 p.
- Meunier P.B. et H. Gagnon (1997) "Le régime québécois actuel d'évaluation environnementale et les réformes envisagées" 7 *Journal of Environmental Law and Practice* 43
- Ministère de l'environnement et de la faune, Gouvernement du Québec (Janvier 1997, mise à jour sept. 1998) "Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet industriel", Québec.
- Ministère de la Sécurité publique (1994) "La sécurité civile au Québec: Manuel de base", Sainte-Foy, 137p.
- Segerson K. et t. Tietenberg ( 1992) " The structure of penalties in environmental enforcement: An Economic Analysis" *Journal of Environmental Economics and Management* 23 , 179
- Segerson " Liability and Penalty Structures in Policy Design " *Handbook of Environmental Economics*, Oxford, UK ; Cambridge, Mass., USA : Blackwell, 1995.
- Shavell S. (1984) "Liability for harm vs. Safety regulation " *Journal of Legal Studies* 13, 357



Zimmerman N., M. M'Gonigle et A. Day (1995) "Community Right to Know: Improving Public information About Toxic Chemicals" *Journal of Environmental Law and Practice* 5.

## **États-Unis**

Abrams R. et D.H. Ward (1990) " Prospects for Safer Communities: Emergency Response, Community Right to Know and Prevention of Chemical accidents" 14 *Havard Environmental Law Review* 135.

Adams W. C., Burns S. D. and P.G. Handwerk (1994) " Nationwide LEPC survey : summary report", Environmental Protection Agency, Chemical Emergency Preparedness and Prevention Office, October.

Environmental Protection Agency (May 1996) "Chemical accident prevention and the Clean Air Act Amendments of 1990", Office of Solid Waste and Emergency Response.

Environmental Protection Agency (July 1999) "General Guidance for Risk Management Program (40CFR Part 68), Office of Solid Waste and Emergency Response".

Environmental Protection Agency (May 1996) " List of substances for accidental release prevention : Clean Air Act section 112(r)", Office of Solid Waste and Emergency Response.

Environmental Protection Agency (1998) "Review of Emergency System",.

Environmental Protection Agency (May 1996), "Risk Management Planning : accidental release prevention : Clean Air Act section 112(r)", Office of Solid Waste and Emergency Response.

Rosenthal, I., Mc Nulty, P. and Helsing, L. D. (1997) " The Role of the Community in the Implementation of the EPA's Rule on Risk Management Programs for Chemical Accidental Release Prevention" *Risk Analysis*, vol. 18, no. 2.

Zimmerman N., M. M'Gonigle et A. Day (1995) "Community Right to Know: Improving Public information About Toxic Chemicals" *Journal of Environmental Law and Practice* 5.

## **France**

Danan Y. M., Decelle S. et J. P Morel (Décembre 1997) "PROCERISQ- Procédures et réglementations applicables aux risques technologiques et naturels majeurs", Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement,. (<http://www.prim.net/procerisq>)

Décret du 21 septembre 1977 pour l'application de la loi de 1976.

Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, Journal Officiel n L 010 du 14/01/1997 pp. 0013-0033 (directive SEVESO II).

Directive 82/501/CEE du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accident majeurs de certaines activités industrielles et la limitation de leurs conséquences pour l'homme et pour l'environnement ( directive SEVESO).

Lagadec, P. (1981) " La civilisation du risque : catastrophes technologiques et responsabilité sociale", Editions du Seuil.

Loi no 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 Relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (11 mai 1999): "Intervention de Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement lors de la journée de l'Inspection des installations classées", Paris. (site web du Ministère de: [www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr))

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (11 mai 1999) " Journée de l'Inspection des installations classées: Dossier de presse ", Maison de la Chimie, Paris.

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (1996) "La directive SEVESO", Paris. (<http://www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/dosdir/DIRPPR/seveso.htm>)

Mitchinson N. and S. Porter (1998)" Guidelines on a Major and Safety Management System, as required by Council Directive 96/82/EC (SEVESO II)", (Eds.), EUN 18123 EN.

Wettig J. (1998)" Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response", The European Commission. (<http://europa.eu.int/comm/dg11/seveso/index.htm>).

Wettig, J. and S. Porter (february 1999) "The SEVESO II Directive"

## Annexe 1

### **La gestion responsable de L'association canadienne des fabricants de produits chimiques.**

Le programme de Gestion responsable détermine un ensemble d'exigences pour ses membres. Ces exigences comprennent six codes de pratique, soit

- (1) Sensibilisation des collectivités et intervention d'urgence : un programme actif de sensibilisation de la collectivité conforme à la politique de l'ACFPC relativement au droit de la collectivité à être informée, et avoir un plan opérationnel d'intervention d'urgence à jour.
- (2) Recherche et le développement : Rechercher de nouveaux modes d'identification et de réduction des risques environnementaux en santé et sécurité lors du lancement de nouveaux produits et procédés de fabrication.
- (3) Fabrication: Chaque entreprise membre devra avoir des systèmes de gestion en place visant à protéger la santé et la sécurité de ses employés et des autres personnes; posséder des politiques, normes et procédures écrites concernant l'emplacement, la conception, la construction et la mise en service de nouveaux établissements; posséder des procédures d'exploitation, d'ingénierie et d'entretien qui précisent les conditions d'une exploitation responsable de tout établissement aussi bien dans des circonstances normales qu'anormales.
- (4) Transport: Chaque entreprise membre devra avoir un programme actif destiné à améliorer continuellement la sécurité et à prévenir les accidents en cours de transport et posséder un plan à jour et opérationnel d'intervention d'urgence Le voisinage inclut donc aussi toute la population qui se trouve dans les corridors d'acheminement des produits chimiques, où qu'ils soient envoyés.
- (5) Distribution : Les règles de la Gestion responsable s'appliquent de l'administration du produit jusqu'à sa distribution, la revente, la manutention et l'utilisation. Les entreprises membres doivent fournir des renseignements sur les dangers aux clients, aux distributeurs et aux revendeurs, elles doivent exiger, avec une diligence raisonnable, que les compagnies de distribution de produits chimiques et les autres revendeurs de la production, des produits chimiques et des services des entreprises membres respectent les normes minimales de ce code et exiger, avec une diligence raisonnable, que les fournisseurs de

produits chimiques et de services aux entreprises membres respectent les normes minimales du présent code.

(6) Gestion des déchets dangereux voit au sort final des produits chimiques.

Le président de chacune des compagnies, ou le plus haut cadre de l'entreprise, doit s'engager personnellement à suivre ces six codes de pratique et faire tout le nécessaire pour préparer le processus de vérification par ses pairs et le public.

À ce moment, la première phase de vérification débute. Le simple fait de se préparer pour la vérification est un gage de l'entraînement adéquat du personnel, de la sécurité des installations et de la communication qui existe avec le voisinage quant aux changements apportés pour réduire les risques. Les entreprises font d'importantes démarches communautaires. C'est une partie nécessaire de la vérification qui exige que le directeur de l'usine invite le voisinage en visite ou qu'il fasse des rencontres de porte-à-porte, ou les deux. Aucune des entreprises membres n'a consacré moins de trois ans pour se conformer à l'inspection.

Une équipe de vérification indépendante procède à une inspection détaillée, visitant l'usine, interviewant le personnel, étudiant les documents et parlant aux voisins, aux consommateurs et aux fournisseurs. Formée de deux experts de l'industrie, d'un militant et d'un représentant de la communauté, l'équipe inspecte chacune des opérations de l'entreprise pendant trois jours et rédige un rapport détaillé qui fait la lumière sur les aspects à améliorer et peut aussi décider s'il est nécessaire de revenir à l'usine vérifier si la situation a été corrigée. La vérification s'applique à chacune des étapes de la vie d'un produit chimique : de la recherche de nouveaux produits à l'entreposage sécuritaire, ou à la réutilisation ou au recyclage du produit.

## **Annexe 2**

### **Les mandats des ministères du Québec relatifs à la prévention et aux mesures d'urgence.**

Voici la liste des ministères et organismes membres de l'Organisation de la sécurité civile du Québec relevant du ministère de la Sécurité publique ainsi que le mandat de chacun lors d'un accident ou sinistre grave.

Ministère de la Sécurité publique : Coordonner les actions des membres de l'Organisation de la sécurité civile du Québec; assurer les liens entre les municipalités, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral; soutenir et conseiller les maires et les coordonnateurs municipaux dans l'application de leurs mesures d'urgence.

Ministère des Affaires municipales : Aider et soutenir les municipalités à s'acquitter de leurs responsabilités. Fournir cette assistance dans le cadre des lois et des règlements s'appliquant au monde municipal.

Ministère de l'Environnement et de la Faune : Fournir l'aide et l'information nécessaires, afin d'assurer la sécurité de la population dans le cas de déversements de contaminant ou d'accidents naturels; fournir des renseignements sur l'évolution des débits des cours d'eau problématiques et intervenir dans les parcs et les réserves fauniques conformément aux plans d'urgence propres à chacun.

Ministère des Ressources naturelles : Intervenir, pour prévenir et éviter les explosions, dans les cas de déversements pétroliers; interdire ou restreindre la circulation en forêt.

Ministère de la Santé et des Services sociaux : Assurer les soins préparatoires à l'hospitalisation, hospitaliers et primaires, analyser les risques pour la santé de la population lors d'un sinistre, élaborer des mesures de protection et diffuser des avis de santé publique; évaluer les besoins psychosociaux des sinistrés et des intervenants et y affecter des ressources lorsque nécessaire.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation : Voir à la salubrité des aliments, fournir les expertises nécessaires pour aider les exploitations agricoles et voir au traitement adéquat des animaux affectés par un sinistre.

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration : Coordonner les activités de communication des intervenants gouvernementaux et municipaux. Organiser la diffusion de l'information pour l'OSCQ.

Ministère des Transports : Fermer les routes au besoin; évaluer l'état des infrastructures routières et rétablir les structures et les routes endommagées dès que la situation le permet.

Sûreté du Québec : Vérifier l'authenticité de l'alerte; assurer la sécurité des citoyens et le respect des lois; ordonner et encadrer l'évacuation et la réintégration. Gérer la circulation en fonction des contraintes imposées par le sinistre.

Secrétariat des Services gouvernementaux : Assister les partenaires de l'OSCQ par la mise en place de ressources gouvernementales de télécommunications, de services aériens et de ressources externes permettant le bon fonctionnement des mesures d'urgence.

Ministère du Conseil exécutif : Constituer et présider un groupe spécial de coordination lorsque nécessaire, notamment en ce qui a trait aux relations intergouvernementales et aux relations avec les communautés autochtones.

## Annexe 3

### Liste d'accidents technologiques majeurs au Canada<sup>146</sup>

1979, Mississauga, Ontario : déraillement de train et échappement de chlore

1979, Edmonton, Alberta : fuite de propane et de butane ; 20000 évacués

1980, Webb, Saskatchewan : renversement d'asphalte et de bitume ; 23 morts et 11 blessés

1984, Montréal, Québec : fuites de gaz naturel, 5 morts et en 1985 ; 1000 évacués

1987, Scarborough, Ontario : fuite de substances dangereuses ; 1400 évacués

1987, Sudbury, Ontario : fuite d'acide sulfurique ; 150 blessés

1987, Windsor, Ontario : fuite de plusieurs substances toxiques ; 8000 évacués

1988, St-Basile-le-Grand, Québec : incendie de BPC ; 3800 évacuations

1989, Boucherville, Québec : accident impliquant entre autre du chlorure d'hydrogène anhydride ; 480 évacués

1997, Hamilton, Ontario : incendie d'une usine de plastique

---

<sup>146</sup> Cette liste ne se veut pas une recension exhaustive de tous les accidents technologiques survenus au Canada.