

Le contrôle des installations classées : une relation négociée entre le « contrôleur » et le « contrôlé » ?

Valérie Sanseverino-Godfrin

Centre de recherche sur les Risques et les Crises (CRC)

Mines-Paris Tech, PSL Research University, Sophia-Antipolis, France

Résumé : Le contrôle opéré par l'inspection des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) repose sur le pouvoir de police du « contrôleur », susceptible de poursuivre toutes les non-conformités constatées lors de sa visite sur le site de l'exploitation. En l'absence de conformité ou en cas de carence dans la mise en application des dispositions environnementales, le Code de l'environnement prévoit ainsi la possibilité d'infliger des sanctions au « contrôlé », l'exploitant de l'installation (amende et/ou emprisonnement). En réalité, l'objectif premier des inspecteurs des installations classées n'est pas d'appliquer des sanctions, mais plutôt de concilier le maintien du développement économique, en trouvant des solutions pour assurer le respect de la protection de l'environnement et des règles de sécurité. Le contrôle des installations classées s'inscrit ainsi dans une relation reposant sur une négociation entre le « contrôleur » et le « contrôlé ».

1. La décision du Conseil d'Etat du 17 décembre 2014¹ invalidant l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux² et ne reconnaissant pas la défaillance du service des installations classées dans l'inspection de l'usine AZF, invite à s'interroger sur les pratiques de contrôle des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE)³. Ce contrôle repose sur le pouvoir de police du « contrôleur », susceptible de poursuivre toutes les non-conformités constatées lors de sa visite sur le site de l'exploitation. En l'absence de conformité ou en cas de carence dans la mise en application des dispositions environnementales, le Code de l'environnement prévoit ainsi la possibilité d'infliger des sanctions au « contrôlé », l'exploitant de l'installation (amende et/ou emprisonnement). Le cadre juridique de l'inspection des installations classées définit ce que l'inspection devrait être et les sanctions qui pèsent sur l'exploitant en cas de non-respect des prescriptions applicables (I).
2. Mais, la réalité de l'inspection est quelque peu différente de ce que les textes juridiques présentent. Une étude bibliographique relevant du domaine du droit et de la sociologie, concernant le contrôle des activités industrielles en France et dans d'autres pays, l'analyse des nouvelles procédures de contrôle prévues par le Code environnement (articles L. 170-1 et suivants) et les rapports établis par l'inspection des installations classées disponibles sur les sites

¹ N° 367202, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ M. D et M. et Mme C.

² 24 Janvier 2013, n° 10BX02880, 10BX02881.

³ L'article ne traite pas de la problématique du contrôle des installations agricoles relevant également du régime des installations classées.

internet des DREAL⁴, permettent de mettre en lumière la réalité du contrôle des installations industrielles (II). L'objectif premier des inspecteurs de l'environnement n'est pas d'appliquer des sanctions, mais plutôt de concilier le maintien du développement économique, en trouvant des solutions pour assurer le respect de la protection de l'environnement et des règles de sécurité. Pour ce faire, les inspecteurs de l'environnement, avant d'endosser un rôle de police, instaurent avant tout une relation avec l'exploitant de l'Installation classée inspectée, reposant sur une démarche de négociation. La réforme apportée à l'inspection de l'environnement, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 vient confirmer et entériner ce positionnement (III).

I. L'inspection des installations classées au regard des textes

3. Quels que soient les pays, l'objectif d'une inspection des installations industrielles est identique : contrôler la conformité des installations au regard des dispositions concernant la sécurité et la protection de l'environnement et le cas échéant, sanctionner les non-conformités de ces installations, c'est-à-dire le non-respect des prescriptions qui leur sont applicables. Les contrôles sont généralement effectués par un service de l'Etat, composé de personnels experts du domaine contrôlé (par exemple, l'Environmental Agency en Angleterre, l'Environment Protection Agency au Pays de Galles et en Ecosse, l'Environmental Protection Agency aux Etats-Unis). La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), en France, est le service de l'Etat placé sous l'autorité du préfet (l'autorité compétente en matière d'installations classées) et intervenant en appui de celui-ci. Les inspecteurs de la DREAL sont des ingénieurs, disposant à la fois d'une formation scientifique et technique et d'une très bonne connaissance du cadre juridique de l'environnement.
4. Les inspecteurs interviennent à plusieurs moments clés de la vie d'une exploitation industrielle : avant son démarrage (instruction du dossier de déclaration, d'enregistrement ou d'autorisation de l'installation), au cours de l'exploitation de celle-ci et enfin, à la cessation d'activité. L'objectif des inspecteurs est de vérifier que l'installation est conforme aux normes en vigueur et ne cause pas de nuisances (bruit, odeur, etc.) ou ne crée pas de risques pour le voisinage. Dans cet article, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'inspection menée au cours de l'exploitation de l'installation.
5. La procédure d'inspection et les pouvoirs des inspecteurs sont détaillés dans le Code de l'environnement, complété par des directives émanant du Ministère de l'Ecologie. Ces dernières années, cette procédure d'inspection a fait l'objet d'évolutions : d'abord avec la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006, puis avec l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 réformant le contrôle dans le domaine de l'environnement, uniformisant les procédures de contrôle et les sanctions et créant l'inspection de l'environnement (Livre I, Titre VII du Code de l'environnement). Des dispositions particulières relatives au contrôle des installations classées s'appliquent également (Livre V, Titre I du même code).

⁴ Notamment le site internet de la DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur, http://www.installationsclassées-paca.fr/paca_inspection/inspection.php

6. Le Code de l'environnement confère aux inspecteurs le statut d'agents assermentés, ce qui leur octroie des pouvoirs de police afin de vérifier la conformité des installations classées aux prescriptions qui leur sont applicables⁵: ils peuvent ainsi entrer dans un site industriel à tout moment⁶, contrôler la mise en application des dispositions environnementales et le cas échéant, faire engager des poursuites à l'encontre de l'exploitant d'une installation non conforme. La visite de contrôle peut être annoncée ou inopinée. Les inspecteurs peuvent accéder à tous les documents concernant l'installation. Ils peuvent également recourir à une expertise externe, aux frais de l'exploitant, s'ils estiment les documents consultés insuffisants ou incomplets⁷. L'obstruction à un inspecteur constitue une infraction passible de sanctions pénales : une amende pouvant s'élever jusqu'à 150 000 € et une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois⁸.

7. En cas de non-conformité de l'installation contrôlée au regard des prescriptions qui lui sont applicables, le Conseil d'Etat⁹ a rappelé que le préfet se trouve dans une situation de compétence liée : « lorsque l'inspecteur des installations classées a constaté, selon la procédure requise par le code de l'environnement, l'inobservation de conditions légalement imposées à l'exploitant d'une installation classée, le préfet, sans procéder à une nouvelle appréciation de la violation constatée, est tenu d'édicter une mise en demeure de satisfaire à ces conditions dans un délai déterminé ». si l'exploitant ne défère pas à la mise en demeure, le préfet a à sa disposition tout un ensemble gradué de sanctions, allant de la consignation de sommes dans les mains d'un comptable public jusqu'à des sanctions pénales¹⁰. En principe, toutes les non-conformités constatées sont passibles de sanction. Deux types de sanctions peuvent être appliqués : administrative et/ou pénale. Les sanctions administratives, appliquées à l'issue d'une mise en demeure restée sans effet, ont pour objectif d'obtenir une mise en conformité de l'installation, par exemple en procédant à une exécution d'office des travaux demandés ou encore en consignant dans les mains d'un comptable public les sommes nécessaires à une mise en conformité, voire en suspendant l'exploitation de l'installation jusqu'à sa mise en conformité. Si les non-conformités relèvent d'une infraction, des sanctions pénales peuvent être appliquées à l'encontre de l'exploitant, de manière indépendante ou couplée à une sanction administrative.

⁵ Articles L 171-1 à L 171-5, L 172-1 à L 172-17, R 172-1 à R 172-8 du Code de l'environnement.

⁶ En France, les inspecteurs peuvent accéder aux espaces clos et aux locaux accueillant des installations, des ouvrages, des travaux, des aménagements, des opérations, des objets, des dispositifs et des activités soumis aux dispositions du Code de l'environnement, à l'exclusion des domiciles ou de la partie des locaux à usage d'habitation. Ils peuvent pénétrer dans ces lieux entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de ces heures, lorsqu'ils sont ouverts au public ou lorsque sont en cours des opérations de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation (article L 171-1 du Code de l'environnement). Dans le cadre de la recherche d'infraction pénale, les inspecteurs sont toutefois tenus d'informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, avant d'accéder aux établissements, locaux professionnels et installations dans lesquels sont réalisées des activités de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation. Ils y accèdent lorsque les locaux sont ouverts au public ou lorsqu'une des activités est en cours. Ils ne peuvent pénétrer dans ces lieux avant 6 heures et après 21 heures (article L 172-5 du Code de l'environnement).

⁷ Articles L 171-3, L 171-4, L 172-11, L 172-12, L 172-14 du même code.

⁸ Article L 173-4 du même code.

⁹ CE 9 juillet 2007, n° 288367, Ministre de l'écologie et du développement durable.

¹⁰ Articles L 171-7 à L 171-10, L 173-1 à L 173-12, L 514-11 du même code.

L'exploitant peut ainsi être condamné à une amende en raison de l'absence de respect des prescriptions applicables ou de non-respect d'une mise en demeure (puni dans ce cas d'une amende pouvant s'élever jusqu'à 100 000€ et de deux ans d'emprisonnement)¹¹. Si la non-conformité crée de graves dommages à l'environnement ou un risque pour la santé ou la sécurité, la sanction peut s'élever jusqu'à 75000€ d'amende et un an d'emprisonnement¹². L'exploitant peut également être condamné à une astreinte jusqu'à la mise en conformité de l'installation (d'un montant maximum de 3 000 € par jour)¹³.

8. La DREAL, service de l'Etat chargé de l'inspection des installations classées, peut ainsi théoriquement engager des poursuites à chaque fois que sont constatées des non-conformités aux dispositions légales. Toutefois, le dispositif juridique décrit correspond-il à la réalité de l'inspection ? Plusieurs études menées sur le sujet laissent penser qu'il existe des différences entre ce que l'inspection est censée être et ce qu'elle est dans la réalité.

II. L'inspection en pratique

9. Tout d'abord, il est important de noter que le nombre total d'inspecteurs est insuffisant pour permettre un contrôle régulier de toutes les installations industrielles. Aucun gouvernement n'a de ressources suffisantes pour vérifier la conformité réglementaire de chaque exploitation industrielle et poursuivre chaque non-conformité¹⁴. Les services de l'Etat chargés de l'inspection doivent donc organiser leur inspection, de manière à répondre à l'impératif de sécurité et de protection de l'environnement, tout en tenant compte de la contrainte du manque de personnel. Une solution consiste à cibler les contrôles sur les installations industrielles susceptibles de causer les plus graves pollutions et dommages aux personnes et à l'environnement, ainsi que sur les installations pour lesquelles des non-conformités ont déjà été constatées par le passé¹⁵.
10. En France, par exemple, seuls 1230 inspecteurs équivalent temps plein (soit 1555 inspecteurs) exercent le contrôle d'environ 500000 installations classées en fonctionnement¹⁶. Compte tenu de l'impossibilité évidente de contrôler la conformité de chaque site industriel, une programmation des contrôles est définie pour fixer un ordre de priorité. Le ministère de l'Ecologie a par exemple élaboré un programme de modernisation de l'inspection pour la période 2004-2007, suivi de programmes stratégiques d'inspection (2008-2012 ; 2014-2017). Ces programmes concernent notamment les procédures d'inspection, la définition de contrôles proportionnés aux enjeux, la diffusion de l'information, l'association des parties prenantes au travail d'inspection. Sur la base de ces programmes, chaque année, le ministère de l'Ecologie décide des actions et des priorités

¹¹ Articles L 173-1, L 173-2-II du Code de l'environnement.

¹² Articles L 173-3 du même code.

¹³ Articles L 173-5-2° du même code.

¹⁴ Zaelke D., Higdon T., « The role of compliance in the rule of law, good governance and sustainable development », *JFFP* 5/2006, p. 377.

¹⁵ Pedersen O. W., « Environmental enforcement undertaking and possible implications: responsive, smarter or rent seeking? », *The modern law review*, 76(2) MLR, 2013, p. 322.

¹⁶ Chiffres au 31 décembre 2013. <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/Chiffres-de-l-Inspection.html>

d'inspection. L'une de ces priorités est de vérifier la conformité des installations industrielles les plus dangereuses ou polluantes, les ICPE « Seveso seuil haut »¹⁷. L'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2014 conforte cette manière de procéder, en indiquant qu'il appartient aux services d'inspection « d'adapter la fréquence et la nature de (leurs) visites à la nature, à la dangerosité et à la taille des installations ». Ainsi, toujours selon le Conseil d'Etat, il leur revient de prendre en considération pour accomplir la mission de contrôle, « des indications dont ils disposent sur les facteurs de risques particuliers affectant les installations ou sur d'éventuels manquements commis par l'exploitant ».

11. Cette manière de procéder, conduisant à déterminer des priorités de contrôle, n'est pas propre au dispositif français. En effet, au Royaume-Uni, des priorités similaires sont également définies (approche reposant sur le risque : « risk based approach »), ce qui permet de réduire la charge de travail des inspecteurs en organisant les missions des agences nationales, en particulier l'Agence de l'environnement : les contrôles sont opérés en priorité sur les installations présentant des risques technologiques majeurs et émergents¹⁸. La même observation peut être faite en Belgique : une réponse logique à la pénurie de ressources consiste à contrôler de manière prioritaire les installations qui sont soupçonnées d'être non conformes à la réglementation environnementale et celles qui sont les plus dangereuses ou polluantes¹⁹. Cette première observation montre que le manque d'inspecteurs influe sur le contrôle des installations industrielles dans la mesure où les contrôles de conformité aux dispositions environnementales ne peuvent pas être aussi systématiques qu'ils devraient l'être.
12. Quelles que soient les études réalisées sur l'inspection des installations industrielles dans différents pays, un même constat peut être dressé. Une conséquence indirecte de l'absence d'inspecteurs est d'encourager une culture de l'« arrangement », de l'« accommodement » : ne pouvant contrôler de manière régulière les installations classées, l'inspecteur n'a pas le choix que de faire confiance à l'exploitant pour le respect des dispositions légales. Celui doit donc fournir au contrôleur des éléments attestant qu'il a identifié et évalué les risques et adopté les mesures de prévention appropriées. Il doit démontrer que l'exploitation est sans danger pour les personnes et l'environnement. Cette manière de procéder peut être qualifiée d'une approche « safety case »²⁰ : la prévention des risques relève avant tout de la responsabilité de l'exploitant d'une installation industrielle. Dans sa décision du 17 décembre 2014, le Conseil d'Etat entérine cette approche, en justifiant l'absence de contrôle spécifique du bâtiment 221 (celui à l'origine de l'explosion) au cours des années précédentes et donc l'absence de responsabilité de l'Etat dans sa mission de contrôle. En effet, d'une part, l'étude de danger du

¹⁷ [Le régime de l'autorisation à servitude \(AS\), qui correspondait au « Seveso seuil haut », a été abrogé par le décret n°2014-285 du 3 mars 2014, entré en vigueur le 1^{er} juin 2015. Désormais, la nomenclature des ICPE distingue les installations soumises à autorisation « quantité seuil bas » et « quantité seuil haut ».](#)

¹⁸ Galland, J.-P., « La prévention des risques technologiques et professionnels en France et en Grande-Bretagne, des années 1970 à nos jours », *Revue française des affaires sociales* 2008/2, n° 2-3, p.318.

¹⁹ Rousseau S., « Timing of environmental inspections: survival of the compliant », *J. Regul.Econ.* 32, 2007, p. 17 et s.

²⁰ Hale A., Goossens L., Van de Poel I., « Oil and Gas Industry Regulation: from detailed technical inspection to assessment of safety management », in *Changing regulation: controlling risks in society*, ed. B. Kirwan, A. Hale, A. Hopkins, Oxford, Pergamon, 2002, p. 85.

site d'AZF, présentée par l'exploitant et réalisée en 1990, avait écarté le risque d'explosion des lieux de stockage de nitrate d'ammonium et d'autre part, l'administration n'avait pas été alertée sur une méconnaissance des prescriptions réglementaires dans cette installation. Dans ces conditions, aucun élément ne permettait à l'administration d'identifier le bâtiment 221 comme recelant une particulière dangerosité et par conséquent, comme devant faire l'objet d'une attention particulière de la part des inspecteurs. La pratique du contrôle des installations industrielles, notamment en France, est considérée par certains auteurs comme un véritable « abandon » des pouvoirs de police et de contrôle. Dans ce contexte, l'installation industrielle est une « organisation autorégulée », à laquelle les autorités peuvent imposer des sanctions si l'autorégulation est insuffisante²¹, le contrôle n'étant en réalité qu'un des modes de régulations des entreprises dans le domaine environnementale²².

13. Dès lors que les installations industrielles sont autorégulées, la raison d'être du contrôle n'est plus focalisée sur la mission de police. Déjà en 1995, une note de service du ministère reçue par les inspecteurs de l'environnement, rappelant qu'il n'était pas envisageable d'engager des sanctions administratives pour chaque non-conformité, avait officialisé cette position : « il est certain que les inspecteurs de l'environnement doivent d'abord établir un dialogue avec les responsables des établissements contrôlés »²³. Le ministère de l'Ecologie invite donc les inspecteurs à privilégier la discussion plutôt que la répression, voire à être plus tolérants. Les inspecteurs endossent un autre rôle que celui de police en vue du contrôle de conformité réglementaire, ils sont également les conseillers des exploitants. Le rôle des inspecteurs est ainsi empreint d'une ambivalence: une aide au renforcement de la mise en application des prescriptions (« enforcer-as-helper ») et un « procureur-conseiller » (« prosecutor-as-advisor »)²⁴. Ce positionnement des inspecteurs des ICPE est la conséquence de leur connaissance technique spécifique, qui peut être utilisée à la fois dans le cadre du contrôle d'une installation et pour soutenir les initiatives de prévention prises par les exploitants²⁵.

14. Cette souplesse a un impact sur la relation entre le « contrôleur » et le « contrôlé » : les inspecteurs sont libres d'établir une relation de coopération avec le contrôlé, conduisant le cas échéant à trouver des compromis pour parvenir à la conformité de l'installation au regard des prescriptions imposées²⁶. Par conséquent, loin de reposer exclusivement sur un rôle de police répressive, le contrôle de conformité est davantage fondé sur un dialogue, sous-tendant des négociations sur la mise en conformité de l'installation. Le terme « négociation » nous semble approprié pour qualifier la relation entre le contrôleur et le contrôlé. En effet,

²¹Dupré M., Etienne J., Le Coze J.-C., « L'interaction régulateur/régulé : considérations à partir du cas d'une entreprise Seveso II seuil haut », *Annales des Mines, Gérer et comprendre*, n° 97, 2009, p. 17.

²²Pedersen O., *op. cit.*, p.328

²³ Cité par Bonnaud L., *Experts et contrôleurs d'État: les inspecteurs des installations classées de 1810 à nos jours* (thèse), Cachan: École Normale Supérieure de Cachan, 2002, p.61.

²⁴Fineman S., « Enforcing the environment: regulatory realities », *Business Strategy and the Environment* 9, 2000, 71

²⁵Strasser K. A., « Promoting pollution prevention and environmental technology in the United States traditional regulatory system », *Tilburg Law Review*, Vol 5, Issue 3, 1996, p. 199.

²⁶Ayres I., Braithwaite J., « Tripartism: regulatory capture and empowerment », *Law and social enquiry* 16(3), 1991, p. 443.

étymologiquement, le mot latin « negotiatio » signifie « échange » ou « commerce » : le vocable renvoie à diverses opérations préliminaires menées en vue de parvenir à un accord, aux pourparlers précontractuels ou aux discussions concernant le règlement d'un différend²⁷. En théorie, l'inspection d'une installation classée doit conduire à une poursuite de chaque non-conformité constatée et ne laisse donc aucune possibilité de négociation. Cependant, les recherches menées sur la problématique du contrôle des installations industrielles²⁸ montrent que les inspecteurs de l'environnement établissent une relation reposant sur des discussions et des négociations avec l'exploitant de l'installation qu'ils contrôlent. Cette négociation est fondamentale. Elle traduit l'effort de chacune des parties, le « contrôleur » et le « contrôlé » pour trouver un accord sur le problème et sur la solution à y apporter. En ce sens, la sécurité est négociée : la définition de la sécurité n'est plus exclusivement du ressort de l'Etat²⁹. Pour B. Journée et A. Stimec, l'écart entre le prescrit et le réel, entre le formel et l'informel, la confrontation au réel, aux aléas et aux variations de l'activité constituent les raisons principales des négociations³⁰. La négociation permet de rendre les règles plus souples et mieux ajustées aux différents contextes et donc plus applicables³¹.

15. Ce qui est très intéressant est que ce constat est établi non seulement dans des études françaises, mais aussi dans d'autres pays³². En général, comme l'observe R. White, la mission de la plupart des agences de l'environnement n'est pas seulement de faire respecter les dispositions légales en appliquant des sanctions, mais de forger des alliances stratégiques et des partenariats de travail avec les industries, les gouvernements et les collectivités locales à l'appui des objectifs environnementaux³³. Au Royaume-Uni, l'établissement d'une relation de collaboration/négociation et un dialogue constructif avec les industries sont d'ailleurs considérés comme cruciaux. Les inspecteurs britanniques estiment que sans négociation, l'inspection conduit à une confrontation, sans être certain de pouvoir obtenir des exploitants un respect des normes³⁴.

16. En France, le sociologue P. Lascoumes a réalisé plusieurs enquêtes au début des années 1990 portant sur les politiques publiques environnementales et en particulier sur l'inspection des installations classées. Les constats effectués il y a plus de 20 ans sont toujours d'actualité. De son

²⁷ Cornu G., *Vocabulaire juridique*, Quadrige, PUF, 10^{ème} éd., Paris, 2014

²⁸ Cf. les références bibliographiques citées.

²⁹ G. de Terssac, J. Mignard, *Les paradoxes de la sécurité : le cas d'AZF*, PUF, Paris, 2011, p. 185.

³⁰ *Négociation et sûreté : un état de l'art*, n° 2015-03 de la collection *Les Cahiers de la sécurité industrielle*, Fondation pour une culture de sécurité industrielle, Toulouse, France, p. 1, <http://www.foncsi.org>.

³¹ *Idem*, p. 33, résumant l'analyse de P. Schulman, « The negotiated order of organizational reliability », *Administration and Society*, 25 (3).

³² Hawkins K., *Environment and enforcement: regulation and the social definition of pollution*, Oxford University Press, 1984 ; Olsen P.B., *Six cultures of regulation*, Institute of Industrial Research and Social Development, Copenhagen Business School, 1992 ; Porter M., Van der Linde C., *Green and competitive*, Harvard Business Review September-October, 1995, p. 120-134 ; Lowe P., Clark J., Seymour S., Ward N., *Moralizing the environment*, UCL Press, London, 1997 ; Smith A., *Integrated pollution control*, Ashgate, Aldershot, 1997 ; Fineman S., « Street level bureaucrats and the social construction of environmental control », *Organization Studies* 19(6), 1998, p. 953-974 ; Fineman S., *op. cit.*.

³³ White R., « Prosecution and sentencing in relation to environmental crime: Recent socio-legal developments », *Crime Law Soc Change*, 53, 2010, p.369

³⁴ Fineman S., *op. cit.*, p. 66.

point de vue, le but des politiques environnementales n'est pas de protéger la nature, en tant que valeur sacro-sainte reposant sur des normes indiscutables. Si tel était le cas, cela se traduirait par une poursuite systématique des exploitants chaque fois que serait constaté un non-respect des prescriptions environnementales. En revanche, son travail de recherche révèle que ces politiques environnementales sont davantage envisagées comme des compromis stratégiques entre des intérêts contradictoires (protection de l'environnement, développement de l'économie industrielle, urbanisme, etc.) que comme de réelles mesures de protection. Ainsi, les politiques publiques ont avant tout comme préoccupation la relation entre les différents acteurs, les résultats à atteindre n'étant que des objectifs secondaires. Dans ce contexte, la politique environnementale n'est pas une politique de protection, mais une politique organisée dans le but d'établir des procédures pour résoudre les problèmes environnementaux et la régularisation des installations industrielles non conformes constitue le principe de base d'action des inspecteurs de l'environnement. Cette régularisation n'est pas fondée sur des poursuites, mais sur de la négociation. Certes, l'objectif final reste le respect des exigences légales par les installations industrielles. Toutefois, la répression ne constitue pas l'unique moyen pour atteindre cet objectif. L'atteinte de celui-ci emprunte des chemins détournés: visites d'installations, courriels, appels téléphoniques, réunions, mises en demeure... Dans ces détours empruntés pour atteindre l'objectif final, la poursuite de la non-conformité apparaît comme l'action ultime, qui n'est utilisée que lorsque tous les autres moyens ont échoué³⁵.

17. «Parle de manière courtoise mais menace d'un gros bâton» (« Speak softly and carry a big stick ») pourrait être une maxime qui illustre le positionnement de l'inspecteur de l'environnement, tout en conservant à l'esprit le fait que le « bâton », c'est-à-dire la répression, peut être utilisé à tout moment, en particulier si la négociation échoue et le compromis est impossible³⁶. La poursuite du contrevenant est considérée comme une des possibilités de la « boîte à outils » d'un inspecteur, ayant la même importance que les autres outils³⁷. Les sanctions sont reléguées au rang de menace, pour que l'inspecteur dans son rôle de police reste crédible et pour conduire l'exploitant à respecter les exigences légales³⁸. Les sanctions ne sont envisagées comme réponse appropriée qu'en fonction de circonstances particulières³⁹. Cette flexibilité permet à l'inspecteur d'adapter sa réponse à la situation, afin de trouver la solution voire la sanction la plus adaptée en fonction de la non-conformité⁴⁰. Par exemple, comme le remarque H. Eckert⁴¹ aux Etats-Unis et au Canada, il est courant pour les inspecteurs de répondre à une infraction constatée par un avertissement plutôt que par une poursuite du contrevenant. Elle note également que dans le cas de l'inspection des installations de stockage de pétrole, la plupart des violations constatées a donné lieu à un avertissement et seul un petit nombre a fait l'objet de poursuites pénales. En définitive, la décision de poursuivre ne découle pas d'un simple

³⁵Lascoumes P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

³⁶White R., *op. cit.*, p.371

³⁷*Idem.*

³⁸Zaelke D., Higdon T., *op. cit.*, p.379.

³⁹White R., *op. cit.*, 371

⁴⁰Pedersen O., *op. cit.*, 2013, p.322

⁴¹Eckert H., « Inspections, warnings, and compliance: the case of petroleum storage regulation », *Journal of Environmental Economics and Management* 47, 2004, p. 232.

constat de carence, elle dépend de multiples facteurs, notamment la taille de l'entreprise, ses performances environnementales, ses antécédents de poursuite, l'intention de l'exploitant, et la relation entre l'inspecteur et l'exploitant⁴². Dans ce contexte, la poursuite des non-conformités est considérée par les inspecteurs comme un « calice empoisonné »⁴³, un dernier recours, inévitable dans les cas les plus graves⁴⁴.

III. Une confirmation d'une relation fondée sur la négociation : la procédure d'inspection des installations classées depuis le 1^{er} juillet 2013

18. Pendant de nombreuses années, les procédures de contrôle dans le cadre de l'inspection des installations classées ne permettaient pas à l'exploitant d'être informé du traitement de son dossier et de présenter ses arguments. Avant 2006, le rapport de visite était préparé par l'inspecteur, seul, hors du site de l'installation contrôlée. L'exploitant de l'installation n'avait pas la possibilité de faire de commentaires ou de donner son point de vue. Par ailleurs, l'inspecteur pouvait ajouter de nouveaux éléments, qui n'avaient pas été abordés lors de la visite. Le délai entre la visite et la préparation de ces conclusions n'était pas déterminé. Pendant ce délai, entre le constat de la non-conformité au cours de l'inspection et la mise en demeure adressée par le Préfet, l'exploitant restait dans l'ignorance du traitement de son dossier et des suites éventuelles. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs jugé que le préfet était dispensé de toute formalité informative avant la mise en demeure, le droit des installations classées étant un régime spécifique, dérogeant au droit commun⁴⁵.
19. Peu à peu, le principe du contradictoire, issu des procédures judiciaires, a influencé les procédures administratives, ce qui peut être considéré comme un progrès⁴⁶. L'évolution a été initiée par les programmes d'orientation de l'inspection des installations classées émanant du Ministère de l'Ecologie. Ainsi, le programme pluriannuel français de l'inspection de l'environnement (2004-2007) énonce quatre objectifs principaux. Deux d'entre eux reposent sur l'amélioration de la transparence dans les relations entre le contrôleur et le contrôlé, qui seront les fondements de l'introduction du principe du contradictoire dans la procédure de contrôle : accroître la transparence des actions de l'inspecteur et améliorer la cohérence de toutes les décisions prises sur le territoire français. Pour atteindre ces objectifs, le programme prévoit un accès facile à l'information relative au rejet des matières polluantes, aux mesures prises par l'inspecteur pour réduire la pollution industrielle et les risques, et aux résultats de l'inspection, notamment grâce à la diffusion de l'information sur Internet. Ce programme a augmenté la visibilité des procédures d'inspection et a permis aux exploitants d'être mieux informés des procédures mises en œuvre et des modalités de contrôle des installations classées par les inspecteurs.

⁴²Fineman S., *op. cit.*, p.71.

⁴³*Idem*, p.66.

⁴⁴Pedersen O., *op. cit.*, p.322.

⁴⁵CE 6 mars 1987, n° 50475.

⁴⁶S. Marmin, « Du respect du contradictoire dans le cadre de la procédure de contrôle et de sanctions administratifs des installations classées », *Riseo* 2013-1, p.85 à 86.

20. Le plan d'inspection stratégique (2008-2012) confirme le droit du public à avoir accès aux documents relatifs aux installations classées, en particulier ceux concernant la visite d'inspection. De plus, la modification de l'article L 514-5 du Code de l'environnement en 2006 donne officiellement le droit à l'exploitant d'être informé de la suite du contrôle opéré par l'inspecteur des installations classées. En outre, le Conseil d'Etat, dans une décision du 6 décembre 2012, reconnaît de manière implicite le principe du contradictoire, en affirmant que le défaut de transmission du rapport de l'inspection des installations classées à l'exploitant avant la mise en demeure constitue un vice de procédure⁴⁷. La réforme de la police de l'environnement, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 confirme cette tendance. Désormais, le principe du contradictoire est appliqué dans les phases post-visite et avant la décision de mise en demeure. Il constitue la base de la relation de négociation entre l'inspecteur et l'exploitant d'une installation classée. En effet, la transparence et le principe du contradictoire conduisent à l'institutionnalisation de négociations, à la fois dans la phase suivant immédiatement une inspection. Ainsi, les inspecteurs ne rédigent-ils pas leur rapport de visite immédiatement après leur inspection. Une réunion de débriefing à laquelle assiste l'exploitant permet de rédiger sur le site, juste après la visite, un document reprenant les éléments principaux constatés. Ce document est signé par les inspecteurs et l'exploitant de l'installation. Les inspecteurs préparent ensuite une liste de questions à traiter ou des observations. L'exploitant peut ajouter sur cette liste ses propres observations et commentaires, par courrier ou par e-mail, dans les trois semaines suivant la visite, pendant lequel l'exploitant est censé remédier aux non-conformités constatées.
21. Cette manière de procéder témoigne que le principe du contradictoire constitue la base de la procédure : la préparation de la liste est le point de départ des négociations entre les inspecteurs et les exploitants. L'examen de certaines de ces listes, établies par l'inspection de l'environnement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, disponibles sur le site Internet de la DREAL, montre que les inspecteurs n'exigent pas systématiquement le respect des prescriptions applicables. La plupart du temps, ils indiquent les questions qui doivent être abordées dans un certain délai (généralement trois semaines). Après ce délai, l'inspecteur met à jour la liste des questions à traiter ou des observations, complétée les informations suivantes: l'installation a été mise en conformité ou une mise en demeure est nécessaire ou des mesures environnementales supplémentaires sont indispensables. A l'issue de cette première phase post-visite, les inspecteurs rédigent leur rapport (la lettre de conclusion), qui résume la visite, répertorie les non-conformités constatées, les actions qui ont été engagées dans les trois semaines ou celles qui sont prévues et le délai accordé pour les mettre en application. Le même document rappelle également les non-conformités précédemment constatées, ce qui permet d'avoir un suivi des non-conformités entre les visites et de noter si l'exploitant a engagé des actions pour mettre son exploitation en conformité au regard des prescriptions applicables. La lettre de conclusion, transmise à l'exploitant, est un document pouvant servir de fondement à une mise en demeure ou à des poursuites ultérieures.
22. Les échanges entre les inspecteurs et les exploitants ayant lieu pendant la phase post-visite de contrôle repose sur une relation empreinte de négociation : l'objectif est de ne pas engager

⁴⁷ CE 6 décembre 2012, n° 354241, SA Arcelomittal Real Estate France.

immédiatement des poursuites en cas de constat de non-conformité, mais plutôt de trouver des solutions pragmatiques permettant de pallier les éventuelles défaillances.

23. Que se passe-t-il dans le cas de non-conformité persistant après le délai indiqué dans la lettre de conclusion? L'inspecteur, par l'intermédiaire du préfet, peut envoyer une mise en demeure à l'exploitant. Dans cette mise en demeure, le préfet rappelle les non-conformités constatées et donne un délai à l'exploitant pour y remédier. Selon une circulaire du ministère de l'Ecologie (18 Juin 1998), il s'agit d'un dernier avertissement et le délai accordé à l'exploitant ne peut excéder trois mois, sauf circonstances particulières. Cependant, dans la pratique, ce délai n'est pas toujours respecté. Une étude des décisions de justice et des documents de la DREAL montre que dans certains cas, un nouveau délai peut être accordé, dans les situations où l'exploitant n'a toujours pas remédié à la non-conformité à l'expiration du délai initialement prévu dans la première mise en demeure. L'exploitant peut ainsi bénéficier de multiples délais, accordés successivement, pour mettre son installation en conformité au regard des prescriptions applicables.
24. Par ailleurs, depuis la réforme du Code de l'environnement en 2013, la négociation est le fondement d'une des sanctions pénales susceptibles d'être appliquée: la « transaction pénale »⁴⁸. Le terme est particulièrement éloquent : il va s'agir de négocier le montant de la sanction pénale. Avant l'engagement des poursuites par le ministère public et à la place de celle-ci, le préfet peut accepter une transaction avec l'exploitant, en fonction des circonstances et du caractère sérieux de l'infraction, de la nature de l'exploitation et des ressources de l'exploitant. Dans ce cas, le préfet et l'exploitant discute du montant de l'amende transactionnelle et de la responsabilité de l'exploitant. L'objectif est à la fois de punir l'exploitant et de lui faire payer les dommages qu'il a causés. Le montant de l'amende transactionnelle qui sera fixé suite à la discussion entre le préfet et l'exploitant, s'élève au maximum à un tiers de l'amende initiale. L'introduction de la transaction pénale dans l'arsenal de la police de l'environnement confirme bien que l'objectif des politiques environnementales n'est pas d'imposer des sanctions en cas de non-respect des dispositions légales, mais d'essayer de concilier les différents intérêts, notamment économiques. Avec l'application de ce genre de sanction, la répression des non-conformités dans le domaine environnemental apparaît de moins en moins stricte.

Conclusion

25. Cette courte étude montre que le contrôle des installations industrielles est fondé sur une relation reposant sur une négociation entre l'inspecteur des installations classées et l'exploitant. La négociation est le témoin de l'objectif réel et premier d'une inspection de l'environnement: tenter de concilier des intérêts contradictoires et protéger l'environnement sans entraver dans la mesure du possible le développement des activités industrielles. Ce positionnement conduit à un compromis qui conduit à trouver des solutions en vue du respect des prescriptions applicables à l'installation avant d'engager des poursuites. La récente réforme du Code de l'environnement a

⁴⁸ Articles L 173-12, R 173-1 à R 173-14 du Code de l'environnement.

officialisé la procédure de contrôle reposant sur un échange, une discussion entre le contrôleur et le contrôlé.

26. Dès lors se pose la question de la (des) limite (s) de l'inspection fondée sur la négociation. Les inspecteurs sont-ils ouverts à la négociation sur tous les sujets concernant l'environnement, y compris les questions qui ont trait à la sécurité des personnes ? Dans quelle mesure les délais accordés pour la mise en conformité peuvent-ils être étendus ? Y a-t-il des non-conformités qui ne font pas l'objet de poursuites ? Quels sont les critères auxquels se réfèrent les inspecteurs pour déterminer les non-conformités devant être poursuivies et celles qui ne le seront pas ?
27. En 1994, Pierre Lascoumes⁴⁹ émettait des doutes sur les limites de la négociation, qui conduisait à trouver des arrangements par rapports aux exigences légales. Les promesses de conformité indéfiniment remises à plus tard sont-elles vraiment tenables ? Ne constituent-elles pas un risque pour la sécurité ? La Cour administrative d'appel de Bordeaux dans l'affaire AZF avait estimé que les défaillances de l'inspection avaient constitué un des éléments ayant contribué à l'explosion : en dépit des onze inspections menées entre mars 1995 et mai 2001, aucune mise en demeure, ni sanction n'avait pas été prononcée malgré la mauvaise gestion du site industriel, les carences manifestes et persistantes de l'exploitant. Mais, le Conseil d'Etat en infirmant le jugement de la Cour administrative d'appel de Bordeaux a implicitement conforté le contrôle négocié de l'inspection des installations classées.

⁴⁹*Op. cit.*