

Principes généraux d'organisation et outils pour l'examen des études de dangers des établissements AS

Préambule

La mise en œuvre du programme de modernisation de l'inspection des installations classées a prévu la généralisation, d'une part de la mise en place de pôles risques interrégionaux pour disposer d'experts de haute technicité au service des services de l'inspection des installations classées, d'autre part de la traçabilité des actes administratifs notamment dans le domaine du risque industriel au travers du trio rédacteur / vérificateur / approuvateur. Ces principes ont été renforcés par le programme stratégique de l'inspection signé le 26 juin 2008.

La présente instruction a pour objectif de formaliser quelques principes d'organisation qui découlent de ces orientations dans le domaine de l'examen des études de dangers des établissements soumis au régime de l'autorisation avec servitudes.

En particulier, elle précise les principes applicables :

- en matière d'étapes-clés dans le processus d'instruction de l'étude de dangers
- en matière d'organisation de l'appui des pôles risques interrégionaux aux services d'inspection territorialement compétents

1. Décomposition du processus d'examen d'une étude de dangers

Généralités:

Le processus d'examen d'une étude de dangers d'un établissement AS se décompose normalement en trois phases successives:

- l'examen initial
- le suivi et l'exploitation de la tierce expertise et des compléments, le cas échéant
- l'examen final

Chaque étape du processus doit être renseignée dans la base de données GIDIC.

Ces trois phases d'examen sont décrites ci-dessous.

Examen initial:

L'examen initial ne porte que sur l'étude de dangers seule, sans les éventuels compléments, tierce expertise et avis externes qui peuvent être produits au cours du processus. Il s'agit d'une phase d'analyse des documents produits, en vue:

- d'identifier les éventuelles insuffisances de l'étude et par conséquent les compléments à demander à l'exploitant, en les hiérarchisant
- de déterminer si une tierce expertise est nécessaire et si oui sur quels points (sous réserve que l'étude de dangers soit suffisamment complète à ce stade pour tous les identifier)
- d'acter soit à ce stade, soit à l'issue de l'examen final les nouvelles mesures de maîtrise des risques identifiées dans l'étude de dangers et demander leur mise en œuvre
- valider le périmètre des servitudes d'utilité publique pour les nouvelles installations ou modifications notables, comme exigées à l'article L.515-8 du Code de l'Environnement, l'approfondissement de l'examen initial devant dans ce cas être plus marqué
- de décider de consultations externes:
 - elles sont obligatoires pour les dossiers de demande d'autorisation et pour certains secteurs par les textes réglementaires associés (dépôts de liquides inflammables, entrepôts, installations pyrotechniques, etc.)
 - elles peuvent être opportunes dans certains cas¹

¹ Service chargé de l'inspection du travail, service départemental d'incendie et de secours (si enjeu incendie important), CLIC (si sensibilité locale forte), service chargé de la protection civile (si les enjeux du plan d'urgence externe sont importants ou pour apprécier la gravité pour des personnes jugées comme non potentiellement exposées, du fait de la cinétique du phénomène dangereux notamment), les services en charge de la police de l'eau (si enjeu important en matière de pollution des eaux en cas d'accident), etc.

Tierce Expertise (suivi et exploitation, le cas échéant)²:

La phase de la tierce expertise débute par l'acceptation par l'administration de la proposition de l'exploitant portant sur un organisme expert, le contenu prévisionnel de l'expertise, le délai d'intervention de l'expert et l'échéance pour la remise du rapport final.

Il est vivement conseillé que l'administration demande la tenue d'une réunion de lancement, pour préciser ses attentes. Le contenu prévisionnel de l'expertise doit être bien précisé, un contenu portant sur l'ensemble de l'étude n'étant pas souhaitable.

Une réunion de clôture doit avoir lieu et se conclure par un relevé de décisions, suite aux réponses de l'exploitant à l'expertise.

Examen final:

L'examen final intervient après réception:

- des compléments d'étude demandés à l'issue de l'examen initial
- des éventuels avis externes demandés à l'issue de l'examen initial
- du rapport de la tierce expertise le cas échéant
- des commentaires et propositions de l'exploitant qui en découlent.

L'examen final ne doit pas être considéré comme une validation de l'étude de dangers. Il ne préjuge pas de la qualité des documents fournis.

L'examen final n'est pas un nouvel examen initial.

Il a essentiellement pour but d'examiner les compléments apportés par l'exploitant suite aux demandes de l'administration et à la tierce expertise en vue d'aboutir à une étude suffisante.

Il poursuit deux objectifs :

- conclure le processus d'examen par un donner acte qui ferme provisoirement le dossier jusqu'à la prochaine révision. Pour cette raison, l'examen final se traduit usuellement par une proposition d'arrêté préfectoral. L'arrêté permet notamment de réactualiser des prescriptions ou d'en fixer de nouvelles.

Cet arrêté préfectoral peut également engager l'exploitant à s'assurer du respect dans le temps des performances des mesures de maîtrise des risques, explicitées dans l'étude de dangers ou prescrites par l'administration, pour constituer ainsi un nouveau référentiel réglementaire pour les inspections futures, en application de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 29/09/05 précité.

- extraire de l'étude de dangers les éléments nécessaires à l'évaluation de la maîtrise des risques par l'exploitant et, le cas échéant, à l'élaboration du PPRT ou la mise en place de servitudes d'utilité publique pour les nouvelles demandes d'autorisation ainsi qu'à l'élaboration des plans de secours ; il y a donc à l'issue de l'examen final production d'un rapport qui synthétise l'ensemble des éléments importants de l'étude de dangers et de ses compléments.

Au cours de l'examen, l'attitude de l'inspection devra être graduée en fonction des enjeux et de l'urgence : lorsque l'étude et ses compléments ne remplissent pas les exigences des textes réglementaires sur de nombreux points ou des points qui conditionnent gravement la sécurité (textes nationaux et arrêtés préfectoraux, notamment celui pris à la suite de l'examen initial), il convient de proposer une mise en demeure de l'exploitant de fournir de nouveaux compléments.

Cas particuliers

- Si les éléments utiles à la prescription du P.P.R.T. peuvent être fournis dans un délai suffisamment court avant que le processus complet d'examen de l'étude de dangers ne soit achevé, le processus pourra être simplifié en:
 - indiquant simplement par courrier à l'exploitant les compléments à apporter au fur et à mesure de l'examen des différentes E.D.D remises
 - formalisant au plus tard à la fin du processus d'examen le ou les rapports permettant de prescrire le P.P.R.T. avec les arrêtés préfectoraux associés et de donner acte des EDD.

² Pour le suivi et l'exploitation de la tierce expertise, l'inspecteur pourra en tant que de besoin s'appuyer sur le projet de guide d'analyse critique du VADEMECUM de l'inspection.

Suivant la stratégie retenue par l'inspection, l'analyse de la démarche de maîtrise des risques selon les critères de la circulaire du 29 septembre 2005 pourra également être formalisée dans le rapport. Ces documents sont soumis au circuit rédaction/vérification/approbation.

- Si l'étude est particulièrement insuffisante, l'examen initial peut se conclure par une clôture immédiate et une prescription de refonte totale de l'étude.
- Si l'étude est jointe à un dossier soumis à l'enquête publique, la phase d'examen initial sera confondue avec la phase d'examen de la recevabilité du dossier et le rapport de recevabilité vaut rapport d'examen initial. Les insuffisances éventuelles seront traitées dans le cadre des dispositions spécifiques à l'instruction d'un dossier de demande d'autorisation. L'instruction de la demande tiendra lieu d'examen final. Le rapport au CODERST devra préciser que l'étude concernée peut être close.
- Pour le cas des études jointes à un dossier produit dans le cadre de l'article R.512-33 du code de l'environnement (modification notable de l'installation) et ne donnant pas lieu à enquête publique:
 - Si l'étude mise à jour ne présente pas d'insuffisance notoire, l'instruction de la demande tiendra lieu d'examen final; le rapport au préfet tiendra lieu de rapport final et devra préciser que l'étude concernée peut être close.
 - Si elle présente des insuffisances, le document devra être traité comme une étude de dangers à part entière (en distinguant les phases d'examen initial et final).

Processus aval

L'analyse de l'étude de dangers doit permettre:

- d'autoriser et/ou réglementer la ou les installations sur lesquelles elle porte
- d'apprécier la démarche de maîtrise des risques de l'exploitant selon les critères de la circulaire du 29 septembre 2005
- de déterminer les phénomènes dangereux à retenir pour la prescription du PPRT, de servir de base à l'élaboration des servitudes d'utilité publique et à la définition de règles d'urbanisation
- de motiver des inspections ultérieures, notamment sur les performances des mesures de maîtrise des risques
- de procéder à l'information préventive sur les risques
- de favoriser l'émergence d'une culture du risque au voisinage des établissements dans le cadre des Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC)
- d'estimer les dommages matériels aux tiers
- d'élaborer les plans d'urgence: les plans d'opérations interne (POI) et les plans particuliers d'intervention (PPI)

Ces points font l'objet de documents spécifiques non développés dans cette note.

Outils proposés:

La Direction Générale de la Prévention des Risques met à disposition de l'inspection des installations classées les outils facultatifs suivants :

- Grille d'analyse des études de dangers des établissements AS
- Canevas de rédaction du rapport d'examen initial
- Canevas de rédaction de l'arrêté préfectoral à l'issue de l'examen initial
- Canevas de rédaction du rapport d'examen final
- Canevas de rédaction de l'arrêté préfectoral pour le donner acte de l'étude de dangers
- Canevas de rédaction du rapport permettant d'apprécier la démarche de maîtrise des risques de l'exploitant sur son établissement
- Canevas de rédaction du rapport proposant la prescription du P.P.R.T. et projet d'arrêté préfectoral associé

2. –Organisation de l'appui des pôles risques aux services d'inspection territorialement compétents:

Tel qu'introduit dans le plan de modernisation de l'inspection des installations classées, le principe de rédaction / vérification / approbation est systématiquement respecté pour les dossiers faisant l'objet de l'appui du pôle interrégional.

Rédacteur:

Il s'agit de tout inspecteur compétent dans le domaine concerné et désigné pour assurer la rédaction d'un document de suites, sur tout ou partie de l'examen.

Selon la difficulté et l'enjeu de l'étude de dangers, la complexité de l'installation ou de son encadrement réglementaire (arrêté ministériel, circulaire...), mais aussi en fonction des contraintes du service en effectifs et des objectifs qui lui sont fixés pour l'année, le service d'inspection territorialement compétent pour l'installation détermine si un ou plusieurs inspecteurs procèdent à l'examen de l'étude de dangers en tant que rédacteurs.

In fine, la signature du ou des rédacteurs doit apparaître sur le document définitif.

Vérificateur:

Il est membre du pôle risques (de la cellule risques ou le chef d'une équipe risques en subdivision) et il est désigné par le chef du pôle risques. Le vérificateur est distinct du rédacteur.

Le vérificateur procède à un examen de forme et de fond du rapport d'examen.

- Sur la forme, il doit s'assurer que le rapport d'examen répond aux spécifications définies par la procédure d'examen des études de dangers AS et les modes opératoires associés établis par le pôle risques.
- Sur le fond, il doit:
 - Vérifier si les principales exigences et les principaux standards d'élaboration des études de dangers ont été pris en compte.
 - Valider les insuffisances relevées par le rédacteur et les propositions de suites; en proposer éventuellement d'autres si il le juge nécessaire.

Le vérificateur s'assure ainsi que les enjeux principaux que présente l'établissement sont bien pris en compte au regard du secteur industriel considéré et que les suites proposées sont cohérentes.

- Accompagner le rédacteur dans l'appréciation de l'opportunité d'une tierce expertise et dans la définition de son cahier des charges.

Le chef de pôle risques détermine si ou plusieurs inspecteurs procèdent à la vérification.

La signature du vérificateur doit apparaître sur le document définitif ou faire l'objet d'une traçabilité équivalente.

Approbateur:

Il s'agit du directeur de la DRIRE / DREAL géographiquement compétente ou du chef du STIIC le cas échéant, ou de l'un des détenteurs de la délégation de signature. L'approbateur peut être le vérificateur, sous réserve de disposer de la qualification requise. Dans tous les cas, l'approbateur doit être différent du rédacteur.

La signature de l'approbateur sur le document définitif signifie:

- Qu'il atteste des compétences du rédacteur et du vérificateur
- Que le document est cohérent avec le système documentaire qualité (vérification qualité)
- Qu'il approuve les suites proposées par le rédacteur
- Et qu'il en autorise la diffusion vers les destinataires

Bon pour mise sur internet
Le Directeur Général de la Prévention des Risques



Laurent MICHEL