

L'après Lubrizol

BDEI n° 2679

Refonte de la réglementation « entrepôts » et portée de la norme interne

La refonte des prescriptions réglementaires applicables à l'exploitation des entrepôts entrant dans le champ de la législation des installations classées répond à des objectifs *a priori* antagonistes et vient par ailleurs poser la question de la portée de la norme interne dans l'encadrement des installations.



Par Alice Bouillié
Avocat au Barreau
de Paris
Gide, Loyrette,
Nouel

I. - Contexte de la refonte des prescriptions applicables aux entrepôts ICPE

La refonte des prescriptions réglementaires applicables à l'exploitation des entrepôts entrant dans le champ de la législation des installations classées s'est opérée dans un contexte particulier.

À la suite de l'incendie qui s'est déclenché sur les sites des installations exploitées par les sociétés Lubrizol et Normandie Logistique dans l'agglomération rouennaise (Seine-Maritime), le 26 septembre 2019, le ministère de la transition écologique et solidaire a diligenté une enquête administrative menée par la DREAL et une mission d'inspection générale confiée au Conseil générale de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD).

En parallèle une mission d'information de l'assemblée nationale et une commission d'enquête ont procédé à de nombreuses auditions.

Ces actions de retour d'expérience ont débouché sur un plan d'action élaboré par le ministère de la transition écologique et publié au mois de février 2020 ; ce plan d'action s'articule autour de quatre axes :

- améliorer la prévention des risques industriels ;
- anticiper et faciliter la gestion technique d'un accident ;
- améliorer le suivi des conséquences sanitaires et environnementales de long terme ;
- renforcer les contrôles et se doter de moyens d'enquête adaptés.

Parmi les mesures destinées à améliorer la prévention des risques industriels (Axe 1 du plan d'action), le ministère identifie plusieurs types d'actions portant non seulement sur « *Les stockages de liquides inflammables et combustibles* », et plus particulièrement les installations classées Seveso, mais également des mesures de prévention des incendies dans les entrepôts relevant de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement.

À cet égard, le plan d'action relève que : « *La sécurité des entrepôts repose sur des règles standard de conception et d'exploitation, qui méritent d'être appliquées de façon similaire pour l'ensemble des grands entrepôts, soumis à enregistrement ou autorisation au titre des installations classées. En parallèle de l'augmentation du seuil séparant le régime de l'enregistrement du*

régime de l'autorisation, les règles de sécurité seront renforcées sur les thématiques suivantes, après concertation avec les parties prenantes: les règles minimales de tenue au feu avant effondrement, les règles sur la disponibilité et les débits d'eau pour concourir à l'extinction d'un éventuel incendie, la mise en place de plan de défense incendie, les règles d'exploitation du stockage dans les entrepôts existants pour éviter d'affecter des installations voisines en cas d'incendie et le renforcement des mesures limitant le développement des incendies dans les entrepôts existants. Par ailleurs, le classement dans la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) s'examinera au regard de l'échelle d'un entrepôt dans son ensemble, même s'il y a des stockages de matières relevant de plusieurs rubriques différentes. La réglementation actuelle permet en effet à un exploitant de cumuler plusieurs installations contiguës de stockage, et d'obtenir ainsi un régime moins contraignant (plusieurs déclarations au lieu d'un enregistrement par exemple). Cette possibilité de « saucissonnage » y compris au sein d'un même bâtiment sera supprimée ».

Le quatrième axe du plan d'action souligne que le nombre de contrôles des ICPE a baissé de 40 % ces dernières années ; il prévoit de renforcer les contrôles et d'augmenter de 50% le nombre annuel d'inspections d'ici la fin du quinquennat.

Parallèlement à l'objectif de renforcer la sécurité des entrepôts pour tenir compte du retour d'expérience de l'incendie survenu sur le site des installations exploitées par la société Normandie Logistique, les pouvoirs publics ont entendu mettre en œuvre les préconisations - *a priori* contradictoires- formulées par Patrick Daher et Eric Hémar dans leur rapport, commandé par le gouvernement et rendu en septembre 2019, « *Pour une chaîne logistique plus compétitive au service des entreprises et du développement durable* ».

C'est dans ce contexte que plusieurs textes ont été mis en consultation durant l'été 2020 et que les mesures d'application des actions annoncées en février 2020 ont été publiées dans une série de deux décrets et cinq arrêtés signés le 24 septembre 2020 venant modifier notamment les prescriptions réglementaires encadrant les entrepôts soumis à la législation des installations classées.

II.- Deux objectifs *a priori* contradictoires : simplification et renforcement de la réglementation

La refonte des prescriptions réglementaires encadrant l'exploitation des entrepôts soumis à la législation des installations classées répond à deux objectifs *a priori* contradictoires : d'une part, une simplification des règles d'implantation, d'autre part, un renforcement des règles de contrôle et de sécurité.

Le décret n° 2020-1169 du 24 septembre 2020 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et la nomenclature annexée à l'article R.122-2 du code de l'environnement et l'arrêté ministériel du même jour modifiant l'arrêté ministériel du 11 avril 2017 relatif aux prescriptions générales applicables aux entrepôts couverts soumis à la rubrique 1510, y compris lorsqu'ils relèvent également de l'une ou plusieurs des rubriques 1530, 1532, 2662 ou 2663 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que les arrêtés de prescriptions générales applicables aux installations classées soumises à enregistrement sous les rubriques n°s 1511, 1530, 1532, 2662 et 2663 viennent refondre les prescriptions encadrant l'exploitation des entrepôts en prenant en considération ces deux objectifs.

Les nouvelles prescriptions applicables aux entrepôts entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Au plan de la simplification, le décret du 24 septembre 2020 modifiant la nomenclature des installations classées relève les seuils d'autorisation (de 300 000 m³ à 900 000 m³) pour les entrepôts couverts relevant de la rubrique n° 1510 ; le régime de l'autorisation est supprimé au bénéfice de l'enregistrement dans d'autres rubriques visant notamment les entrepôts frigorifiques (rubrique n° 1511) et les dépôts de papier (rubrique n° 1530). Le régime de l'enregistrement est ainsi étendu à un très grand nombre d'entrepôts couverts.

Toujours au plan de la simplification, l'obligation de réaliser une évaluation environnementale systématique est recentrée sur la lutte contre l'artificialisation des sols en s'imposant aux projets de plus de 40 000 m² d'emprise au sol dans un espace non artificialisé, au lieu de 40 000 m² de surface de plancher quelle que soit la nature du lieu d'implantation. Conformément au principe de non-régression, les projets sortant du champ de l'évaluation systématique demeurent soumis à la procédure du cas par cas.

Parallèlement à ces mesures de simplification destinées à faciliter l'implantation d'entrepôts, le décret et l'arrêté du 24 septembre 2020 ont modifié les règles applicables à ces entrepôts pour tirer les enseignements du retour d'expérience de l'accident de Lubrizol et renforcer leur sécurité.

En premier lieu, le décret du 24 septembre 2020 est venu modifier le libellé des rubriques de la nomenclature des installations classées relatives aux entrepôts et aux stockages.

La modification des libellés des rubriques 1510, 1511, 1530, 1532, 2662 et 2663 vise à considérer le classement au niveau de l'entrepôt dans son ensemble afin d'éviter un « saucissonnage » pouvant conduire à l'application d'un régime administratif moins contraignant et de limiter les doubles classements.

Ainsi, la rubrique n°1510 modifiée vise désormais les « Entrepôts couverts » définis comme des « installations, pourvues d'une toiture, dédiées au stockage de matières ou produits combustibles en quantité supérieure à 500 tonnes », au lieu de l'ancien libellé qui visait le « stockage de matières ou produits combustibles en quantité supérieure à 500 tonnes ».

Cette modification de la nomenclature des installations classées s'est accompagnée d'une révision des prescriptions réglementaires encadrant l'exploitation des entrepôts. L'arrêté ministériel du 24 septembre 2020 étend ainsi à l'ensemble des entrepôts, quel que soit le régime qui leur est applicable au titre de la législation des installations classées, l'obligation de se doter d'un plan de défense incendie. Des prescriptions techniques sont également prises pour vérifier et prévenir les risques d'effet domino thermique en cas d'incendie.

Enfin, au-delà des prescriptions à caractère essentiellement techniques imposées aux entrepôt pour tirer les conséquences de l'accident de Lubrizol, une mesure mérite d'être particulièrement distinguée. En effet, l'arrêté ministériel du 24 septembre 2020 a modifié le point 1.2 de l'Annexe II de l'arrêté du 11 avril 2017 *relatif aux prescriptions générales applicables aux entrepôts couverts soumis à la rubrique 1510* en ajoutant, au nombre des documents tenus à jour par l'exploitant et mis à la disposition de l'Inspection des installations classées : « *Les éléments des rapports de visites de risques qui portent sur les constats et sur les recommandations issues de l'analyse des risques menée par l'assureur dans l'établissement* ».

La même obligation est imposée notamment aux exploitants d'entrepôts et d'installations de stockages entrant dans le champ des rubriques n° 1511, 1530, 2662 et 2663 de la nomenclature des installations classées.

III. - Communication à l'administration des audits menés par les assureurs : quelle est la portée de la norme interne ?

L'obligation imposée aux exploitants d'entrepôts de communiquer à l'administration les audits réalisés par les assureurs de leurs établissements vient poser la question de la portée de la norme interne dans l'encadrement de ces installations.

Il convient de revenir sur les circonstances à l'origine de cette prescription imposant aux exploitants d'entrepôts, à compter du 1^{er} janvier 2021, de tenir à disposition des services de l'Etat « *les éléments des rapports de visites de risques qui portent sur les constats et sur les recommandations issues de l'analyse des risques menée par l'assureur dans l'établissement* ».

Il est apparu, dans le cadre des enquêtes diligentées à la suite de l'accident du 26 septembre 2019, que des auditeurs de la compagnie d'assurance FM Insurance Europe s'étaient rendus sur le site de l'usine Lubrizol peu de temps avant l'incendie et qu'ils avaient émis diverses recommandations de sécurité dans un rapport communiqué à l'exploitant.

Ce constat est à l'origine de la proposition n° 5 formulée dans le rapport d'information déposé le 12 février 2020 par la mission parlementaire d'information : "*Proposition n° 5 : Pour chaque site SEVESO, imposer à l'exploitant la mise à disposition des documents de ses assurances, à l'inspection des installations classées, sur lesquels sont renseignés les dates et objets des recommandations émises à l'occasion des visites des personnels et experts diligentés par la ou les compagnies couvrant le site concerné.*"

L'obligation (...) de tenir à la disposition des services de l'État les recommandations émises par les compagnies d'assurances a été étendue aux exploitants d'entrepôts.

L'obligation ainsi imposées aux installations classées Seveso de communiquer ou de tenir à la disposition des services de l'État les recommandations émises par les compagnies d'assurances a - comme d'autres mesures - été étendue aux exploitants d'entrepôts en raison de l'implication des installations de la société Normandie Logistique dans l'accident du 26 septembre 2019.

Cette obligation, destinée à améliorer le contrôle des installations et à permettre à l'administration de bénéficier du retour d'expérience des assureurs en matière de risques industriels, vient poser la question du rôle de la norme interne dans l'encadrement des activités, et partant de sa portée en termes de responsabilités.

En effet, le plan d'action post accident de Lubrizol a fait le constat d'une baisse des inspections des installations classées ces dernières années et prévu d'augmenter le nombre de ces contrôles.

Il faut toutefois rappeler que, dans le cadre de leurs pouvoirs de police administrative des installations classées, le rôle des services de l'Etat est de vérifier la conformité des installations aux prescriptions réglementaires et particulières s'imposant à l'exploitant.

Le fait de mettre à la disposition systématique de l'administration les recommandations émises par les assureurs dans le cadre des audits périodiques des installations conduit, en pratique, à permettre aux services de l'État d'exercer un contrôle non plus seulement sur le respect

des prescriptions réglementaires et individuelles encadrant l'exploitation, mais également sur le respect des normes imposées ou même simplement recommandées par l'assureur.

Or, le représentant de la compagnie FM Insurance Europe a parfaitement exposé, lors de son audition par la commission d'enquête parlementaire, la différence entre ces deux corps de règles répondant à des objectifs différents.

Monsieur Loïc Le Dréau a ainsi expliqué qu'au début de la relation assurantielle, les ingénieurs de la compagnie d'assurance se rendent sur le site pour identifier les risques à assurer et les quantifier. À la suite de cette première évaluation des recommandations sont émises, le rapport établi par l'assureur est partagé avec son client.

Par la suite, des "visites de risque" sont effectuées régulièrement par certains assureurs ; une fois par an s'agissant de sites comme celui de Lubrizol à Rouen. L'objectif de ces visites est de comprendre l'évolution du risque couvert et de vérifier, d'une part, son acceptabilité par l'assureur, d'autre part, l'adéquation des primes des contrats et primes négociés avec l'assuré.

Les audits réalisés par les compagnies d'assurances ne sont en revanche pas des audits de conformité réglementaire ; en d'autres termes, il ne s'agit de pas de vérifier la conformité des installations avec la réglementation - et notamment la réglementation de installations classées dont l'objectif est de prévenir les atteintes aux intérêts visés à l'article L.511-1 du code de l'environnement -, mais avec les standards et règles techniques internes fixés par l'assureur, généralement à l'échelle mondiale.

À cet égard, si la réglementation locale prévaut sur des normes internes moins contraignantes fixées par les assureurs, il arrive fréquemment que les standards internes aillent au-delà des exigences de la réglementation.

Dans ces circonstances, la possibilité donnée à l'administration d'accéder systématiquement aux préconisations émises par les assureurs expose l'exploitant au risque de se voir imposer des prescriptions d'exploitation particulières édictées sur le fondement de constats effectués au regard de normes internes définies par telle ou telle compagnie.

Or, au-delà du fait déjà évoqué que ces normes internes ne répondent pas au même objectif que la réglementation des installations classées, elles sont de plus propres à chaque assureur et si certains standards existent proba-

blement, leur éventuelle prise en compte par les services de l'état constitue un réel facteur d'insécurité juridique pour l'exploitant.

Si la réglementation locale prévaut sur des normes internes moins contraignantes fixées par les assureurs, il arrive fréquemment que les standards internes aillent au-delà des exigences de la réglementation.

Le fait de faire entrer les recommandations des audits d'assurance ou de visites de risque dans le cadre du contrôle de l'administration vient ainsi élargir le champ de la question de la portée de la norme interne. En effet, cette question de la portée de la norme interne et des conséquences de son éventuelle violation est régulièrement posée dans l'hypothèse de l'appréciation, au plan civil ou pénal, de la responsabilité de l'exploitant d'une installation classée. Mais désormais, au-delà de son éventuelle responsabilité civile ou pénale en cas d'accident, l'exploitant pourrait voire engager sa responsabilité cette fois administrative, et au regard non plus d'une norme qu'il s'est lui-même imposée, mais de standards fixés par son seul assureur.

Par ailleurs, les exploitants d'installations classées ont pris l'habitude que leur soient imposées des mesures d'autocontrôles - corollaire de la baisse des effectifs et des contrôles par l'inspection des installations classées - consistant à mettre en œuvre eux-mêmes des mesures de surveillance ou à les faire réaliser par des organismes tiers agréés et à communiquer les résultats aux services de l'État. Mais la nouvelle prescription imposée aux exploitants d'entrepôts par les arrêtés post Lubrizol présente le risque d'un glissement de la délégation de la fonction de contrôle à un tiers vers la délégation de la fonction d'élaboration de la règle encadrant l'activité.

Enfin, le fait que les recommandations des audits d'assurance soient mises systématiquement à dispositions des services de l'État pourrait également ne pas être sans conséquences sur les conditions dans lesquelles - afin de prévenir le risque de voir engager leur responsabilité en cas d'incident- les assureurs mèneront leurs missions d'audit et, à terme, élaboreront leurs règles et standards internes. ■