



Yvan
Razafindratandra
Avocat au Barreau de
Paris,
associé cabinet Adamas

LE BICENTENAIRE D'UNE POLICE ADMINISTRATIVE ET INDUSTRIELLE

L'approche du bicentenaire du décret-loi du 15 octobre 1810 relatif «aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre et incommode» fournit l'occasion d'une mise en perspective du passage, à travers le temps, d'un grand régime de police administrative industrielle. Avec une unanimité saisissante, les auteurs contemporains d'ouvrages consacrés à l'étude de la police des installations classées soulignent la filiation de cette police modernisée avec le décret impérial de 1810 (1). En contrepoint de l'approche positiviste de ces auteurs, les remarques d'un Pierre Legendre rapprochant, dans une étude de l'évolution de l'administration classique (2), la police de l'hygiène et celle des industries incommodes ou insalubres, ont de quoi surprendre. Le lien qu'il esquisse entre l'ancêtre de la législation des installations classées, d'époque napoléonienne, et le développement de la législation ouvrière, devenue une branche de la législation du travail relative à l'hygiène et sécurité, est restitué dans une perspective d'histoire sédimentaire des institutions. Il est renvoyé aux travaux de la « Commission pour l'étude que soulève l'agglomération des établissements dangereux, insalubres et incommodes à Paris ». Installée le 6 mai 1856, cette commission avait pour secrétaire le jeune Aucoc, qui sera l'une des chevilles ouvrières de l'œuvre de clarification et de systématisation du droit administratif réalisée à la suite du Second Empire. Dans le procès-verbal de la première séance, le problème social suscité par le développement industriel était posé dans les termes suivants: « L'attention de l'administration supérieure a été particulièrement appelée sur les machines à vapeur, non pas tant à cause de l'insalubrité ou de l'incommode qui en résultent qu'à cause de la faculté qu'elles donnent d'augmenter considérablement la production industrielle et par suite d'agglomérer les ouvriers ». La problématique ainsi résumée laisse entrevoir le rôle cardinal qu'exerça la haute administration dans la mise au point et la mise en œuvre d'une

législation de haute police, indissociablement industrielle et sociale. L'État libéral se donnait alors pour tâche de favoriser le développement industriel tout en maîtrisant les potentialités de Paris comme place révolutionnaire.

Le premier conflit mondial mit en exergue le caractère stratégique de l'industrie au service de ce qui apparut bientôt comme une guerre totale. La loi du 19 décembre 1917 sanctionna le régime antérieur en créant, à côté du régime de l'autorisation, un régime déclaratif et en attribuant aux conseils de préfecture le contentieux des établissements dangereux, incommodes et insalubres. La nomenclature, indispensable instrument de définition du champ de cette police spéciale, est codifiée par le décret du 20 mai 1953. Entre-temps, l'inspection des installations classées avait été créée par une loi du 21 novembre 1942 (modifiant l'article 21 de la loi du 19 décembre 1917).

La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement enregistre le passage de l'État libéral à un État écologique: la protection de la nature et de l'environnement ainsi que la conservation des sites et des monuments furent introduits dans la liste des intérêts protégés mentionnés à l'article 1^{er} de cette loi. Les activités exploitées par des personnes publiques y étaient assujetties au même titre que celles mises en œuvre par des personnes privées.

À l'abri de l'évolution des textes, la jurisprudence administrative a poursuivi son œuvre. La montée en puissance de la police de l'urbanisme, à compter de l'entre-deux guerres, nécessita bientôt un arbitrage entre cette police et celle des établissements classés: un arrêt du Conseil d'État en date du 1^{er} juillet 1959 *Steur Picard* (rec. pages 413-414) dégagait le principe de l'indépendance des législations. Ce compromis ne pouvait longtemps survivre, tel quel, à la décen-

tralisation progressive de la police de l'urbanisme entre les mains des communes et de leurs groupements, engagée à partir de 1983.

Suite à la catastrophe industrielle survenue à Seveso en Italie, une loi du 23 juillet 1987 permit de constituer un glacis autour des installations à hauts risques au moyen de l'institution de servitudes d'utilité publique.

Mais ce nouveau dispositif ne pouvait s'appliquer que pour l'avenir, sans permettre de remédier aux situations existantes. Une nouvelle catastrophe provoquée, cette fois, par l'explosion à Toulouse de l'usine AZF le 21 septembre 2001 entraîna la mise au point d'un compromis perfectionné scellé par la loi du 30 juillet 2003. Le régime des plans de prévention des risques technologiques (3) institué par cette loi décline l'utilisation de différents instruments juridiques au service d'un objectif de haute police industrielle et environnementale: la mise en œuvre des mesures foncières (expropriation et délaissement) préconisées par un PPRT est subordonnée à la signature de conventions de financement impliquant l'État, le ou les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités ou groupements de collectivités dont le territoire est touché par ces mesures.

Une ligne d'évolution devra encore être précisée: celle relative à la place que la vénérable police administrative spéciale dite des installations classées occupera dans la nouvelle donne induite par la création d'une police environnementale plus générale: celle instituée par la loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale, transposant en droit français une directive du 21 avril 2004. □

La loi du
19 juillet 1976
relative aux ICPE
enregistre le
passage de
l'État libéral à un
État écologique

1. Voir Christian Gabolde: *Les installations classées pour la protection de l'environnement*, Sirey, 1977, Paris, p. 4 et David Deharbe: *Les installations classées pour la protection de l'environnement*, Litec, 2007, Paris, p. 4.

2. *Trésor historique de l'État en France*, Librairie Arthème-Fayard, Paris, 1992, page 234.

3. Le nombre total de PPRT prévus est de 421. À ce jour, 38 ont été approuvés.