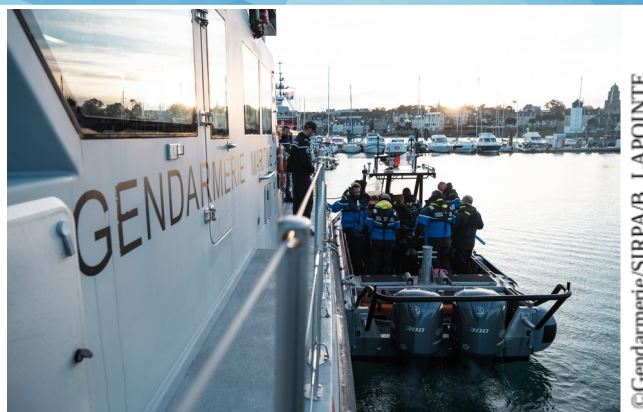


LES NOTES DU CREOGN

Centre de Recherche de l'Ecole des Officiers de la Gendarmerie Nationale

Numéro 98 – Mars 2024

ADJUDANT-CHEF Charles-Édouard DESPRET



Priorité stratégique de la prospective



Environnement et biosécurité

Le CREOGN certifie que ce document a été rédigé par un humain

SÛRETÉ DES SITES SENSIBLES – PANORAMA DES LÉGISLATIONS DE PROTECTION EN 2024

L'année 2024 sera marquée par une série d'évolutions des législations de protection des sites « sensibles ». Les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 et le conflit en Ukraine sont à l'origine de ces réformes et productions normatives communautaires. Outre la directive européenne NIS-2¹ dans le domaine de la cybersécurité, la directive REC² reprend largement notre législation nationale introduite dans le Code de la défense concernant la SAIV³. Les directives européennes SEVESO-3⁴ et le code ISPS⁵ viennent compléter ce triptyque de législations de sûreté qui peuvent impacter un seul et même opérateur économique en termes de production d'études et de plans de sûreté de site.

La sûreté des activités nucléaires civiles et la sûreté aéroportuaire bénéficient de législations qui leur sont propres, que nous n'aborderons pas dans cette Note. On observe ainsi une multiplication de législations de sûreté qui possèdent souvent une même méthodologie d'analyse de risques mais dont les finalités diffèrent.

I) Sûreté des activités d'importance vitale : d'une législation d'initiative nationale à une directive européenne

Le Code de la défense introduit, par la législation de sûreté des activités d'importance vitale, une protection du patrimoine industriel et de l'activité économique qui s'impose aux opérateurs.

Les activités d'importance vitale concernées par la législation française sont classées en douze secteurs qui concernent l'activité régalienne, les technologies de pointe, les activités nécessaires à la survie de la population et les secteurs économiques nécessaires au fonctionnement du pays.

Les articles [R1332-1 2° b\)](#) et [R1332-2 2°](#) indiquent, qu'outre les secteurs identifiés comme d'importance vitale, les activités qui présentent un danger grave pour la population peuvent faire l'objet d'une désignation comme point d'importance vitale. La protection des ces installations d'importance vitale était historiquement mise en œuvre sur la base d'une ordonnance datant de 1958 et complétée par une instruction dont la dernière version remontait à 1993. Les attentats du 11 septembre

1 NIS-2 : directive européenne « *Network and Information Security* » publiée au Journal officiel de l'Union européenne en décembre 2022. Voir : <https://cyber.gouv.fr/la-directive-nis-2>

2 REC : directive européenne « Résilience des Entités Critiques » publiée au Journal officiel de l'Union européenne en décembre 2022. Voir : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/08/eu-resilience-council-adopts-a-directive-to-strengthen-the-resilience-of-critical-entities/>

3 SAIV : sécurité des activités d'importance vitale, pilotée par le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) et promulguée en 2000 dans le Code de la défense après la parution d'un décret en 2006. Voir : <https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/la-securite-des-activites-dimportance-vitale>

4 SEVESO-3 : directive européenne publiée au Journal officiel de l'Union européenne en juillet 2012 et introduite en droit national sous la loi « Risques ». Voir : <https://seveso3.din.developpement-durable.gouv.fr/>

5 ISPS : code « *International Ship and Port Facility Security* » élaboré en 2002 par l'Organisation maritime internationale. Voir : <https://www.imo.org/fr/OurWork/Security/Pages/SOLAS-XI-2-ISPS-Code.aspx>

2001, et ceux qui ont touché Madrid et Londres quelques années plus tard⁶, ont précipité la mise en place d'un dispositif national de sécurité des activités d'importance vitale.

En l'état actuel de la législation française, la mise en œuvre de ces obligations légales et réglementaires impose la production de plusieurs plans de sûreté. Le plan de sûreté d'opérateur (PSO) est le plan produit par une structure juridique, commerciale ou industrielle qui exploite plusieurs sites concernés par cette législation. Chaque site en question bénéficie de la production d'un plan particulier de protection (PPP) qui s'appuie en partie sur les éléments produits dans le PSO. Enfin, pour gérer une crise éventuelle et faciliter l'intervention des forces de l'ordre et des secours, un plan de protection externe (PPE) est rédigé par la préfecture de département. Un contrôle périodique du point d'importance vitale (PIV) est réalisé par les services de la préfecture de département et une inspection peut être diligentée par la zone de défense et de sécurité (ZDS)⁷ compétente.

L'adoption par le Conseil de l'Union européenne de la directive REC harmonise au niveau communautaire les législations de protection des sites d'importance vitale dans le cadre d'une résilience de ces entités dites « critiques ». Cette directive européenne, parue au Journal officiel de l'Union européenne en décembre 2022, doit être introduite en droit national par l'ensemble des États d'ici octobre 2024. Outre l'harmonisation de ces législations nationales, elle a pour objectif une réactivité collective face à une menace grandissante en termes d'atteintes aux entités vitales. Les secteurs d'activités identifiés sont au nombre de 11, et découpés en 53 sous-catégories. La législation française actuelle ne devrait que peu évoluer compte tenu de son format comparable et des objectifs attendus qui lui sont très proches.

Il est à noter que la plupart des pays neutres ou « non alignés »⁸ ne disposent pas d'une législation comparable. Inversement, des pays non membres de l'Union européenne ayant eu un passé commun avec la France continuent d'emprunter un système de codification proche du nôtre. Il s'agit davantage d'un héritage législatif que d'une réelle volonté de simplification des écritures.

II) Sûreté du port et des installations portuaires : d'une norme « otanienne » à une codification « onusienne »

En octobre 2000, dans le golfe d'Aden, un destroyer de l'US Navy (USS Cole) est pris pour cible par une attaque terroriste revendiquée par Al-Qaïda alors qu'il est en cours de ravitaillement. Une embarcation légère vient se positionner le long de sa coque avant que deux « kamikazes »⁹ ne déclenchent une charge de plusieurs centaines de kilogrammes qui perfore la coque de ce navire de guerre américain, faisant 17 victimes parmi l'équipage¹⁰. Les États-Unis engagent alors, dans le cadre de l'OTAN, une démarche de production normative de règles de sûreté du port et des installations portuaires qui conditionneront l'accueil des navires battant pavillons étrangers dans les ports américains.

Sous l'impulsion des États-Unis, l'Organisation maritime internationale (OMI)¹¹ se saisit alors de cette problématique et, afin d'harmoniser les législations existantes, produit un Code de la sûreté des navires et des ports en deux tomes, dont l'un est dédié à la sûreté du port et des installations portuaires (ISPS pour *International Ship and Port Facility Security*, cf. note n° 5). L'harmonisation de ces législations, et du droit de la mer a, *de facto*, une incidence sur les grands ports maritimes français. L'introduction en droit national se fera par une codification dans le Code des transports.

La montée en puissance de la gendarmerie maritime, notamment par la création des pelotons de surveillance maritime et portuaire (PSMP)¹², atteste d'une volonté de prise en compte des risques et de prévention du terrorisme dans le domaine maritime et portuaire. La création des comités locaux de sûreté portuaire (CLSP)¹³ dans chaque grand port maritime est aussi une démonstration de l'anticipation des risques et du pouvoir de contrôle de l'autorité administrative sur l'activité

6 Le bilan des attentats de Madrid, en 2004, est de 191 morts et 1 800 blessés, suite à l'explosion de bombes dans 4 trains de banlieue ; celui des attentats de Londres, en 2005, est de 56 morts et 184 blessés, provoqués par l'explosion de bombes dans les transports publics.

7 ZDS : zone de défense et de sécurité. Au nombre de 7 depuis la parution du décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015 suite au redécoupage des régions métropolitaines. Voir : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031593750/2024-01-09>

8 Pays non alignés : le mouvement des non-alignés a été fondé à Belgrade (Serbie) en 1961, avec pour objectif une neutralité militaire ; il regroupe actuellement 120 États. Voir : HUNEALT, Noémie. L'évolution du mouvement tricontinental des non-alignés [en ligne]. *Perspective Monde*, 20 février 2024. Disponible sur : <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse/3551>. Inversement, les pays neutres sont reconnus par l'ONU et sont officiellement au nombre de 6, dont 4 en Europe. Les pays neutres ont pour vocation de conserver une souveraineté politique et économique. Voir également : Library of Congress, *Non-Aligned Movement* : <https://id.loc.gov/authorities/names/n00020651.html>

9 Kamikaze : terme d'origine japonaise, couramment usité pour définir une attaque suicide, historiquement à l'aide d'un avion projeté vers sa cible.

10 L'OBS. Attentat contre un navire américain: 4 morts, 10 disparus, *L'Obs*, 12 octobre 2000. Disponible sur : <https://www.nouvelobs.com/monde/20001012.OBS8157/attentat-contre-un-navire-americain-4-morts-10-disparus.html>. 20 heures le journal : émission du 12 octobre 2000. *L'INA éclaire l'actu*. Disponible sur : <https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/video/cab00053318/20-heures-le-journal-emission-du-12-octobre-2000>

11 L'OMI est une agence spécialisée de l'Organisation des Nations Unies. Voir : <https://www.imo.org/fr/About/Pages/Default.aspx>

12 PSMP : peloton de surveillance maritime et portuaire. Voir : <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/dossiers/suretes-aerienne-et-maritime/pelotons-de-surete-maritime-et-portuaire-intervention-renforcee>

13 CLSP : comité local de sûreté portuaire. Voir : <https://www.ecologie.gouv.fr/surete-portuaire>

portuaire. Un groupe d'experts est parfois constitué par émanation de ce CLSP, comme c'est le cas au grand port maritime de Nantes-St Nazaire¹⁴. Il permet alors d'effectuer un contrôle des études et une correction des plans de manière « collégiale », et ainsi de gagner un temps conséquent dans la production de ces études et de ces plans, tout comme dans la visite de sûreté des sites concernés.

La zone portuaire affectée au grand port maritime (GPM)¹⁵, établissement public investi de pouvoirs administratifs, est découpée en installations portuaires concédées aux différents acteurs économiques ayant un besoin avéré d'exploiter une partie du domaine maritime. Dès lors qu'une activité d'accostage et de transbordement est régulière, une zone d'accès restreint (ZAR)¹⁶ peut être créée, laquelle permet à l'exploitant d'accroître ses capacités de contrôle et de filtrage.

Sur la partie navigable, le port a la gestion de la zone maritime et fluviale de régulation (ZMFR)¹⁷, qui s'étend généralement sur un périmètre permettant le stationnement des navires de gros tonnage en attente d'autorisation d'accoster, et incluant les voies de circulation maritime et portuaire pour l'aide à la navigation et à la manœuvre.

La normalisation des plans de sûreté incombe, de même que le « zonage » de l'activité portuaire et de ses concessions, à la fois à l'autorité portuaire, à l'exploitant de l'installation portuaire et aux autorités de tutelle.

L'Autorité de sûreté portuaire (ASP) exerce la police du port, notamment par l'attribution des quais, mais est aussi responsable de la conservation du domaine public portuaire. Parallèlement à la surveillance centralisée exercée par le grand port maritime, les concessions et exploitations des quais par les opérateurs sont régulées par la désignation d'agents de sûreté des installations portuaires (ASIP). L'ASIP a la charge de la production et de la mise en œuvre de l'étude de sûreté de l'installation portuaire (ESIP). L'autorité de tutelle, sous le contrôle national de la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)¹⁸, produit un plan de sûreté des installations portuaires (PSIP). Le GPM est lui-même contraint à la production d'une étude et d'un plan. L'étude de sûreté portuaire (ESP) prend en compte l'ensemble des installations portuaires dont il a l'autorité, et le plan de sûreté portuaire (PSP) sert à l'autorité préfectorale pour la résilience et la gestion de crise en cas de dysfonctionnement volontaire ou accidentel du GPM. La double tutelle de la préfecture maritime et de la préfecture de département est en corrélation avec la double tutelle du ministère de la Transition écologique¹⁹ et du Secrétariat général de la mer (SGMer)²⁰.

III) Sûreté des sites Seveso : de la protection de l'environnement à la protection des populations

Cette directive européenne porte le nom d'un tristement célèbre village italien situé près de Milan, en Italie, qui a subi une catastrophe technologique et environnementale en 1976. La surchauffe de la centrale de combustion d'une usine chimique provoqua une explosion qui laissa s'échapper dans l'atmosphère de la dioxine qui eut un effet sur l'environnement et la population. La corruption et le non-respect des règles de prudence sont à l'origine de cette catastrophe qui, au-delà de l'événement, laissa apparaître des manquements manifestes et une volonté de dissimulation de preuves, y compris des containers évacués lors de la dépollution de l'usine détruite²¹.

Depuis cet événement dramatique, plusieurs catastrophes ont eu lieu dans de nombreux pays, y compris en France : explosion, notamment, de l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001 qui a coûté la vie à 31 personnes, mais aussi, plus récemment, incendie de l'usine « Lubrizol » de Rouen en 2019 qui a nécessité le confinement de la population riveraine.

L'explosion dans le port de Beytouth (Liban), en août 2020, a également marqué les esprits par la diffusion de nombreuses images sur lesquelles on distingue les effets du souffle de cette explosion ayant provoqué de nombreux dégâts et malheureusement 150 victimes.

14 Groupe d'experts du service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civile (SIRACEDPC), composé de représentants des directions interdépartementales de la police nationale (DIPN), groupements de gendarmerie départementale (GGD), douanes, délégations militaires départementales (DMD), de la gendarmerie maritime (Gmar), de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)...

15 GPM : grands ports maritimes créés en avril 2008 par transformation des ports autonomes métropolitains. Voir : <https://www.ecologie.gouv.fr/acteurs-reseau-et-activites-portuaires-en-france>

16 ZAR : zone d'accès restreint. Voir : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074233/LEGISCTA000006177202/

17 ZMFR : zone qui permet la circulation des navires, y compris en zone fluviale lorsque les installations portuaires sont exploitées sur les berges d'un cours d'eau. C'est le cas notamment du GPM de Nantes-St Nazaire (Loire) ou de Rouen (Seine). Voir : http://reglementation-polmer.chez-alice.fr/Textes/arrete_interprefectoral_64-2012.pdf

18 DGITM : direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités. Voir : <https://www.ecologie.gouv.fr/direction-generale-des-infrastructures-des-transport-et-des-mobilités-dgitm>

19 Le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires dispose d'un ministre délégué chargé spécifiquement des transports. Voir : <https://www.ecologie.gouv.fr/patrice-vergriete>

20 Le SGMer est placé directement sous l'autorité du Premier ministre depuis sa création par décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995. Voir : <https://www.gouvernement.fr/secretariat-general-de-la-mer-sgmer>

21 Les escortes nationales successives (dont la France) en charge de leur exportation vers l'Allemagne ont finalement perdu la trace du convoi. Plusieurs semaines plus tard, les containers ont été retrouvés dans un hangar abandonné en France. Voir : SAMBETH, Jorg. *Incident à Seveso*. Éditions Héloïse d'Ormesson, 2006, 328 p.

Mais c'est en décembre 1984 qu'est survenue la catastrophe souvent²² considérée comme étant la pire dans l'histoire de l'industrie pétrochimique, l'explosion d'une usine de pesticides implantée dans la ville de Bhopal, au centre de l'Inde. Cette catastrophe technologique a coûté la vie à au moins 7 500 personnes selon des bilans successifs, mais le chiffre de 25 000 victimes a déjà été soutenu par certaines associations. Cette usine, qui appartenait à une firme américaine, avait déjà fait l'objet d'un signalement de non-conformité en 1982. La fuite rapide du directeur de l'usine vers les États-Unis n'a jamais permis de le condamner pour les faits d'homicides involontaires par négligence, malgré le nombre important de victimes.

La première directive européenne, dite « Seveso-1 », fut initiée en juin 1982. Elle fut remplacée par la directive « Seveso-2 » en décembre 1996, laquelle a été amendée en décembre 2003.

La dernière version de cette directive dite « Seveso-3 » a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne en juillet 2012. Elle est entrée en vigueur en juin 2015.

Outre la périodicité de ces révisions, la création d'une hiérarchie des normes en termes de risques pour l'environnement et pour la population a vu le jour.

Les ICPE²³ sont le premier enregistrement d'une activité à risque pour l'environnement ou pour la population. Viennent ensuite deux seuils de site « Seveso » : un « seuil bas » et un « seuil haut ». Cette classification dépend à la fois de la teneur des produits fabriqués ou détenus sur le site, mais aussi de la proximité avec une urbanisation dense.

L'ensemble de ces directives a été codifié dans le Code de l'environnement. La sûreté des activités d'importance vitale dans les deux articles mentionnés *supra* rappelle que le risque de danger grave pour la population est aussi pris en compte par le Code de la défense.

Afin de s'assurer des mesures de sûreté et de sécurité adaptées aux besoins de protection des populations et de l'environnement (eau, atmosphère et terrestre), et à l'instar des deux législations précédentes, l'exploitant du site à risque et l'autorité administrative doivent produire un plan. Le premier réalise un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) en associant les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)²⁴ riverains et la préfecture produit un plan particulier d'intervention (PPI) qui organise la protection de l'environnement et de la population en cas de catastrophe technologique, mais qui facilite aussi l'intervention des secours.

L'administration de contrôle des activités polluantes de ces installations est habituellement la Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL)²⁵, sous l'autorité de la préfecture de département. La Direction départementale de la protection des populations (DDPP)²⁶ est concernée lorsqu'il s'agit d'activités polluantes d'origine agricole. Enfin, la direction départementale du territoire et de la mer²⁷ est concernée en matière de protection de l'environnement et de prévention des risques naturels et technologiques.



La description de la procédure de mise en œuvre de ces trois législations montre une abondance d'obligations pour l'industriel et pour l'autorité administrative. La production d'études de sûreté et de plans d'intervention et de gestion de crise engendre un risque d'erreur d'interprétation et d'exécution des prescriptions par l'exploitant lui-même, mais engage aussi une suractivité de contrôle pour les administrations déconcentrées de l'État et les services des préfectures concernées.

Charles-Édouard DESPRET est adjoint-chef au sein du groupement de gendarmerie départementale de la Loire-Atlantique, référent sûreté et référent intelligence économique, doctorant en droit public sur une problématique de police administrative. Il est le correspondant régional du CREOGN pour la Région de gendarmerie des Pays de la Loire.

Le contenu de cette publication doit être considéré comme propre à son auteur et ne saurait engager la responsabilité du CREOGN.

22 Bilan humain le plus lourd mais les conséquences environnementales de la catastrophe de Seveso pourraient être plus graves et plus durables.

23 ICPE : installation classée pour la protection de l'environnement. Voir : <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F33414>

24 L'EPCI peut être une communauté de communes, une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole. Voir : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1160>

25 La DREAL dépend du ministère de la transition écologique. Voir : <https://annuaire.service-public.fr/navigation/dreal>

26 La DDPP dépend du ministère de l'Économie et des Finances, de la Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et localement de la Direction régionale de l'économie de l'emploi du travail et des solidarités (DREETS). Voir : <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/coordonnees-des-DDPP-et-DDETSPP>

27 DDT(M) : direction départementale du territoire (et de la mer, pour les départements littoraux) qui est l'émanation de la fusion des directions départementales de l'équipement, de l'agriculture et de la forêt, et des affaires maritimes depuis 2007. Voir : <https://annuaire.service-public.fr/navigation/ddt>