UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Droit de l'environnement et risques sanitaires industriels

Approche comparée avec le droit du travail

Dissertation doctorale

Promoteur:
Doyen Henri SIMONART

Damien JANS

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET RISQUES SANITAIRES INDUSTRIELS

APPROCHE COMPAREE AVEC LE DROIT DU TRAVAIL

SOMMAIRE

TITRE PREMIER : LA DECOMPOSITION DU DROIT DES NUISANCES INDUSTRIELLES

CHAPITRE 1ER : POLICES INTERNES ET EXTERNES DE L'ETABLISSEMENT CLASSE

CHAPITRE 2 : L'OBJET COMMUN DES DROITS DU TRAVAIL ET DE L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE 3 : LES CONTRÔLES ET RESPONSABILITES

TITRE SECOND : VERS UNE RECOMPOSITION DU DROIT DES NUISANCES INDUSTRIELLES

CHAPITRE 1ER : L'EMERGENCE DE NOUVEAUX MODES DE GESTION DES RISQUES SANITAIRES INDUSTRIELS

CHAPITRE 2 : LA CONTRIBUTION DES DROITS FONDAMENTAUX

BIBLIOGRAPHIE

INDEX ALPHABETIQUE

TABLE DES MATIERES

Etre utile,
Ou du moins ne pas nuire.

Hippocrate, *Epidémies*

Avec Cécile

AVANT-PROPOS

Au temps que j'ai envisagé les obligations de l'état que j'ai embrassé, je reconnus un partage parfaitement bien marqué des deux espèces de fonctions toutes différentes, et dans leurs fins et dans leurs exercices. Les unes qui concernent les affaires et les intérêts des particuliers, et les autres qui n'ont pour objet que le service du roi et le bien public. (...)

Je ne balançai point dans le choix du parti que je devais prendre : le soin du public me parut une obligation infiniment plus étroite de mon état, que celui des affaires particulières et lucratives. Ainsi sans trop négliger les unes, quand mon devoir m'y a appelé, j'ai toujours donné la préférence aux autres. Ce fut dans cette vue, et en effet pour ma propre instruction, que je commençai à étudier ces matières du Droit public, dont je n'avais eu jusqu'alors que des notions fort générales et fort imparfaites. (...)

Je n'ai pas si tôt mis la main à l'ouvrage, que je découvris toutes les difficultés de mon entreprise, et fus plusieurs fois sur le point de l'abandonner.

Nicolas de la Mare, *Traité de la Police,* Paris, 1724

INTRODUCTION GENERALE

1. Le droit de l'environnement souffre d'un manque persistant de définitions.

Il est – et a toujours été même lorsqu'il ne portait pas ce nom – la réponse politique au constat de l'inadéquation de l'homme et de son milieu, lorsque celle-ci procède de l'activité humaine.

Il est également, dans un développement beaucoup plus récent, l'instrument juridique de la protection de la nature pour elle-même, que son altération entraîne ou non, dans un avenir imaginable, un aggravement de cette inadéquation.

C'est donc un droit – phénomène, au sens que les Grecs réservaient à ce mot : une apparition, à des époques et dans des contextes divers, de règles auxquelles les juristes cherchent une justification unique et des objets communs.

L'observation de ce phénomène peut, nous semble-t-il, selon l'intensité de celle-ci, révéler trois caractéristiques définitionnelles.

Un premier examen révèle, d'abord, que le droit de l'environnement est traversé par une division déjà classique de son objet : une branche traite du droit des nuisances industrielles, une autre de la protection de la nature. La première branche est aussi la plus ancienne. Elle apparaît, l'on s'en doute, avec l'essor de l'industrie post-révolutionnaire, spécialement chimique. Elle a pour but la protection du voisin *incommodé*. La seconde, d'inspiration plus récente, est liée à un mouvement intellectuel et social[1] né aux Etats-Unis vers 1970. Elle vise à protéger la régénération d'une nature jusque-là laissée aux aléas de la propriété privée et montrant, pour certaines de ses composantes et espèces, des signes alarmants de transformation définitive voire de disparition[2].

La théorie de Lavoisier, qui avait pu justifier la philosophie du régime des établissements classés est, s'agissant de la protection de la nature, prise en défaut : des éléments de celle-ci se perdent ou, se transformant, échappent au monde du vivant.

Amoncellement de règles[3] le plus souvent ésotériques, le droit de l'environnement présente ensuite à l'observateur une particularité conceptuelle : l'emprunt à d'autres branches du droit de leurs objets propres ou de leurs techniques spécifiques[4].

Ainsi, le droit de l'environnement emprunte-t-il notamment au droit administratif ses polices générales et – surtout – spéciales, au droit civil ses limites au droit de propriété et sa théorie des troubles de voisinage, au droit fiscal ses incitants négatifs et positifs, au droit pénal, cela

---

[1] Connu sous le nom de « *deep ecology* ».
[2] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 4e éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 2.
[3] J.-F . NEURAY, « Introduction générale », in *Actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 7 et 8.
[4] B. JADOT, J.-P. HANNEQUART, E. ORBAN de XIVRY, *Le droit de l'environnement. Aspect juridique de la lutte contre les pollutions et la protection de la nature*, Bruxelles, De Boeck, 1988, p. 9.

s'entend, la répression des atteintes fautives portées à ses différents objets, ou encore aux droits de l'homme le droit fondamental à la garantie d'un environnement sain.

Ce n'est en ce sens pas un droit nouveau, mais une extraction d'objets juridicisés de longue date, ou leur transformation ou adaptation à une téléologie nouvelle.

Aussi, le droit de l'environnement est-il fréquemment appelé soit à intégrer sa production normative dans un ensemble global[5] (c'est l'objectif des polices intégrées et des mouvements de codification), soit à pénétrer les autres branches du droit (c'est le principe d'intégration[6]).

Un troisième examen distinguera enfin une particularité marquante du droit de l'environnement dans l'étroite dépendance qu'il entretient avec nombre de sciences exactes[7].

C'est que celles-ci sont seules à pouvoir *établir* la réalité du milieu[8], constituant ainsi un fondement majeur d'un droit de l'environnement fixant à son tour les normes habiles à protéger ce milieu, ou à pourvoir à son amélioration. La science révèle l'étant, le droit de l'environnement le devant être.

2. Le droit de l'environnement est donc un droit – carrefour, empruntant aux différentes branches du droit ou cherchant à les intégrer. C'est un droit trouvant un fondement déterminant dans les sciences exactes. Certaines de celles-ci ont inspiré le droit des nuisances industrielles, d'autres celui de la protection de la nature.

Semblent en conséquence se trouver appréhendées par le droit de l'environnement les deux premières acceptions du vocable éponyme. Pour le lexicographe en effet, l'environnement comprend « *1° ce qui entoure, constitue le voisinage de ; 2°* (l') *ensemble des éléments physiques, chimiques ou biologiques, naturels et artificiels, qui entourent un être humain, un animal ou un végétal ou une espèce* »[9], deux définitions renvoyant aisément aux deux branches classiques du droit de l'environnement.

Une troisième acception retient toutefois l'attention : l'environnement est aussi l' « *ensemble des éléments objectifs et subjectifs qui constituent le cadre de vie d'un individu* ».

Le droit de l'environnement concourt-il à protéger ce « *cadre de vie* » tel que de la sorte défini ? Sans doute, le droit des nuisances industrielles comme celui de la protection de la nature visent à garantir et préserver l'*environnement* des individus et la nature, dans sa diversité, contre les effets des activités humaines qui leur seraient néfastes. Mais le champ du droit des nuisances industrielles s'étend-il à l'ensemble du « *cadre de vie* » ? Dans la négative, est-il appelé à le faire ?

---

[5] Sur cette idée de globalité et le nécessaire dépassement de la taxinomie juridique classique pour imaginer un « *statut juridique du milieu* », voir F. OST, « Le patrimoine, un concept dialectique adapté à la complexité du milieu », in *Het Milieu, l'Environnement*, F.R.N.B., 1994, p. 13.

[6] Principe consacré notamment par le droit communautaire et international, selon lequel la protection de l'environnement ne doit pas constituer une politique isolée, mais doit être poursuivie à travers toute politique.

[7] Pour l'énumération de celles-ci, voir E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant et VubPress, 1997, p. 66, note 27.

[8] *Ibid.*, p. 64.

[9] LAROUSSE.

3. La présente étude explore la première branche du droit de l'environnement, celle consacrée aux nuisances industrielles.

Rapidement, elle dégage la préoccupation qui sous-tend le droit des nuisances industrielles, à savoir les risques sanitaires qui y sont liés.

L'approche proposée est comparative. La notion de risques sanitaires industriels, en effet, fait aisément penser à une autre branche du droit, celle de la sécurité et de la santé du travailleur. L'approche comparée ainsi entendue semble d'autant plus pertinente que cet aspect du droit du travail n'a que peu retenu l'attention des juristes, laissant volontiers cette matière technique aux ingénieurs et médecins.

Les deux branches du droit, à l'objet partiellement semblable, se sont donc développées parallèlement. On devine les écueils de ces deux productions législatives distinctes, en termes d'efficacité, de conflits d'intérêts, de responsabilité...

Les mouvements d'intégration et de codification du droit de l'environnement, que nous soulignions d'emblée, visant à atténuer l'inconfort ressenti à l'usage de cette branche du droit empruntant à un grand nombre d'autres, ne semblaient pas, ou peu, jusqu'ici, s'étendre au droit de la sécurité et de la santé du travailleur. Toutefois, de nouveaux modes de gestion des risques sanitaires industriels, apparus ces cinquante dernières années, laissent entrevoir une modification de leur appréhension juridique.

En d'autres termes, des risques ou des dommages nouveaux, soit dans leur nature, soit dans leur degré, appellent des solutions qui transcendent la distinction entre le droit des nuisances industrielles et celui de la sécurité et de la santé du travailleur. Peut-être ces nouveaux modes de gestion des risques interrogent-ils la division du droit de l'environnement lui-même, à savoir, comme souligné, les nuisances industrielles et la protection de la nature.

4. Aussi la présente étude comporte-t-elle deux titres.

Le premier traite de la décomposition du droit des nuisances industrielles. Nous entendons notamment par là le développement parallèle du droit de l'environnement et de celui du travail, s'agissant de régir le risque sanitaire industriel. Les raisons historiques, politiques, juridiques, épistémologiques, peut-être philosophiques de cette décomposition, ses effets, son évolution y sont analysés.

Le second titre s'interroge sur l'évolution en cours du droit des nuisances industrielles, tendant manifestement à une vision plus globale des risques sanitaires liés au développement économique. Le droit de la sécurité et de la santé du travailleur participe à l'évidence de ce mouvement intégrateur, que nous appelons dès lors la recomposition du droit des nuisances industrielles.

L'étude de cette recomposition repose sur l'analyse de l'évolution du droit relatif aux nuisances industrielles depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Il s'agit, d'une part, de l'appréhension juridique de cinq modes nouveaux de gestion des risques sanitaires industriels, choisis pour illustrer ce mouvement de recomposition, et pour dégager les divergences que, cependant, ces modes nouveaux présentent les uns vis-à-vis des autres.

Il s'agit, d'autre part, de la prolifération, ces cinquante dernières années, des droits fondamentaux, qui participent de ce mouvement de recomposition.

TITRE PREMIER

LA DECOMPOSITION DU DROIT DES NUISANCES INDUSTRIELLES

INTRODUCTION AU TITRE PREMIER

5. Le premier titre de l'étude ici proposée s'inquiète d'un manquement apparent. La première acception du mot « *environnement* », ci-dessus évoquée, assimile en effet celui-ci au « *voisinage* », notion sur laquelle s'est construit et développé le droit des nuisances industrielles.

Le travailleur en revanche qui ne peut, sur son lieu de travail du moins, pas appartenir à ce voisinage, semble privé de la protection que le droit des nuisances industrielles réserve à l'*entourage*. Le droit de l'environnement, en d'autres termes, n'appréhende que difficilement de la sorte la part du *cadre de vie* de l'individu que constitue son activité professionnelle.

Inversement, le droit de la protection du travailleur au travail, bien que florissant, participe peu du droit des nuisances industrielles.

Les définitions proposées du droit de l'environnement ne font cependant pas obstacle à cette intégration : le droit – carrefour de l'environnement peut en effet emprunter au droit du travail, et le droit des nuisances industrielles et celui de la protection du travailleur partagent leur dépendance, caractéristique et forte, aux mêmes sciences exactes.

La non intégration du droit de la protection du travailleur dans celui des nuisances industrielles interroge donc tant l'objet du droit de l'environnement, entendu de la préoccupation qui génère sa production, que son intégration dans les autres branches du droit.

D'où provient ce défaut d'intégration et quelles en sont les conséquences pour l'homme et son environnement : c'est l'objet synthétisé du titre 1er de cette étude.

6. Celle-ci part d'un constat : le développement parallèle de deux corps de règles, l'un relatif au voisinage de l'activité humaine porteuse de nuisances, l'autre aux actifs mêmes, a emprunté à la police des municipalités tout ou partie de son triple objet : la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques. Ce sont, en d'autres termes, la dangerosité, l'insalubrité et l'incommodité du voisinage qu'il convient de limiter, et la sécurité et l'hygiène du travailleur qu'il convient d'assurer.

Ces polices – spéciales – protégeant leurs bénéficiaires des risques nouveaux créés par les révolutions industrielles successives sont différenciées par le ressort apparent de leur application : soit l'intérieur de la manufacture, fabrique, atelier, usine ou établissement, selon les âges, soit l'extérieur de ceux-ci.

Il s'agit des polices internes et externes de ces établissements, dont l'étude forme le premier chapitre du titre 1er de cet ouvrage.

Cette distinction entre les deux catégories de polices ménageant les conséquences de l'activité industrielle sur l'homme et son milieu répond aujourd'hui à un quasi archétype, semblant avoir toujours existé et duquel, par définition, la pensée, ici juridique, ne pourrait s'échapper.

Aussi, l'étude comparée des polices internes et externes des établissements nécessite, pour évaluer le bien-fondé et la solidité de cette distinction, de retracer les conditions de l'émergence de celle-ci. L'étude ne pourrait faire, en d'autres termes, l'économie de l'analyse

du contexte qui a présidé à l'apparition de cette distinction. Il s'agit du contexte historique et épistémologique, qu'il n'est pas vain de décrire dès l'Antiquité, d'une part, et celui, politique, du début du 19ème siècle, d'autre part.

L'on observera que le droit du travail, spécialement en ce qu'il entend régler les polices internes de l'établissement, n'était pas né aux époques choisies comme origine de l'archétype que nous dénoncions. C'est que le droit des nuisances industrielles a échappé d'abord aux très nombreuses règles que le Moyen-Âge a réservées à la police de la santé et de la salubrité publiques, avant de ne pas intégrer, ceci découlant de cela, les polices protectrices des travailleurs.

7. Ce constat conduit à proposer du chapitre 1er le plan suivant.

Il conviendra d'abord de rappeler la révolution épistémologique à laquelle présida Hippocrate, imprégnant jusqu'à Pasteur la pensée médicale. L'on sait que l'influence du milieu sur la santé de l'être, et l'apologie du colloque singulier entre le médecin et son malade, procèdent l'une et l'autre des écrits du Père de la médecine et ont fait l'objet de commentaires et d'études jusqu'à ce jour. Ont-elles inspiré, au début du 19ème siècle, le droit balbutiant des nuisances industrielles ? A défaut auraient-elles pu ou dû y pourvoir ? C'est là l'objet de la section première.

Il faudra, ensuite, rappeler le contexte politique du début du 19ème siècle français, dans lequel apparaît la première police externe des *manufactures* et *ateliers*. Ceux-ci se trouvent pour la première fois classés selon les *incommodités* qu'ils sont susceptibles de causer aux voisins, et soumis, au gré de cette classification, à autorisation préalable, éloignement ou surveillance. Le système retenu par cette première police des établissements classés n'est-il pas, également, la conséquence du choix, en 1804, de la propriété privée comme pilier de l'ordre social ? Tels sont les objets de la deuxième section.

L'effroyable traitement que réservent à un grand nombre de travailleurs la première, puis la deuxième révolution industrielle, au milieu du 19ème siècle, inspire, outre une abondante littérature, des premières règles protectrices internes à l'entreprise. Tantôt elles se grefferont sur la police externe existante des établissements classés, sans toutefois parvenir à s'y intégrer, tantôt elles formeront un corps de règles distinct. Cette dernière approche ira croissant.

L'étude de la genèse, de la nature et de la structure du Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.) offre à cet égard une illustration éclairante du développement parallèle, même si en apparence réunies dans un même texte, des polices internes et externes de l'établissement. C'est l'objet de la troisième section du chapitre 1er.

Avant de clore celui-ci, il conviendra aussi de souligner les incidences réciproques de la dualité des polices de l'entreprise, internes et externes, et de la fédéralisation de l'Etat. Le législateur spécial, on le sait, a attribué les compétences d'élaboration et d'exercice de la police externe des établissements aux régions, les aspects de police interne qui concernent la protection du travailleur à l'Etat. Le principe, on ne l'ignore pas non plus, est assorti de nuances et d'exceptions. Les jurisprudences, administrative et constitutionnelle, en outre, ont précisé, et quelques fois assoupli, la ligne de partage de ces compétences.

C'est l'objet de la quatrième section, que ferme une présentation d'autres Etats fédéraux, dans le sort qu'ils ont réservé, au titre de la répartition des compétences, aux droits du travail et de l'environnement. La République fédérale d'Allemagne, le Canada et la Confédération helvétique ont semblé s'offrir opportunément à l'analyse comparée.

8. La distinction des polices internes et externes de l'établissement se manifeste de façon différente dans les Etats fédéraux étudiés, dès lors que les régimes institutionnels de ces Etats consacrent celle-ci, à des degrés divers. Cette dissociation des compétences de régler la santé et la sécurité du travailleur, d'une part, et l'environnement, de l'autre, n'est toutefois qu'un révélateur de la non intégration des deux branches du droit, qui se vérifie également, même si de façon moins visible, tant dans les ordres juridiques des Etats unitaires qu'en droit européen. La dite dissociation des compétences est à l'évidence, en d'autres termes, un des effets et non une des causes de cette décomposition du droit des nuisances industrielles.

L'on observera sans doute que la transversalité du droit de l'environnement, spécialement en ce qu'il englobe la protection de la santé, est sujette à remettre en question bien des façons de légiférer, que ceci passe ou non, dans les Etats fédéraux, par des redistributions de compétences. Qu'il suffise de citer le droit de la consommation, de la sécurité des produits, de la chaîne alimentaire, de l'agriculture, voire de la santé elle-même.

L'étude proposée se limite cependant à un seul de ces aspects, celui lié à la santé et à la sécurité du travailleur. Moins immédiatement manifestes sans doute que les corrélations ci avant énoncées, des liens apparaissent toutefois rapidement entre les deux branches du droit – celui de l'environnement et celui du travail. Le chapitre 1er de la présente étude aura principalement pris soin d'en dégager les raisons. En somme, les deux branches du droit ont ceci de commun qu'elles accompagnent, en la limitant, la liberté du commerce et de l'industrie[10]. Elles fixent de surcroît leur champ d'application dans et autour d'une entité appréhendée par le droit sous la dénomination d'établissement classé. Ceci nous semble justifier les contours de l'étude.

Enfin, il conviendra de distinguer, au titre de la répartition des compétences, celle de régler une police administrative, c'est-à-dire d'élaborer les normes qui l'organisent, d'une part, et celle d'octroyer concrètement les autorisations. En d'autres termes, la compétence de régler la matière des établissements classés s'identifie-t-elle au champ d'examen et de décision en opportunité de l'autorité qui délivre un permis ? Ou au contraire, ce champ est-il plus vaste, et dépasse-t-il les limites des compétences de l'autorité appelée à régler la matière ?

9. Si le chapitre 1er de celle-ci postule que le droit du travail et celui de l'environnement n'ont connu de production parallèle que par accident épistémologique et juridique, par « *bifurcation de l'histoire* »[11], il convient, pour confirmer le propos, de dégager les traits communs des deux branches du droit. C'est là l'objet du chapitre 2.

Pour s'être développées de façon artificiellement parallèle, les polices internes et externes de l'établissement, dès lors qu'un objet commun – le risque sanitaire – se manifeste rapidement, ont spontanément développé des principes directeurs communs. Quels sont-ils et, au-delà de leur appellation identique dans les différents instruments juridiques étudiés, sont-ils

---

[10] F.-G. TREBULLE, « Commerce et environnement : regards croisés – Présentation », *Dr. env.*, n° 124, décembre 2004, p. 229.

[11] M. SERRES, «La philosophie et le climat », colloque *Atmosphère et climat*, Paris, 4 mars 1989.

semblablement à l'œuvre dans la protection du travailleur et de l'homme dans son environnement ? La 1ère section du chapitre 2 s'arrête à ces interrogations.

Le droit matériel poursuit-il, et peut-il strictement poursuivre, ce parallélisme ? Le droit du bien-être du travailleur, en d'autres termes, formant la majeure partie des polices internes de l'établissement, se meut-il hermétiquement dans l'enceinte de l'entreprise, fût-ce un chantier mobile ? Ou, comme on le soupçonne aisément, la protection du travailleur influence-t-elle celle de l'homme dans son milieu ? La 2ème section du chapitre 2 se propose de répondre à cette question.

Cette dernière engendre inévitablement la préoccupation inverse : le droit de l'environnement, en ce qu'il règle les polices externes des établissements classés, n'empiète-t-il jamais, concrètement, sur la protection du travailleur ? La section 3 du même chapitre clora celui-ci sur ces considérations.

10. L'évolution séparée des droits de l'environnement et du bien-être du travailleur s'explique donc historiquement. Cette décomposition entraîne des productions législatives parallèles, parfois divergentes ou contradictoires. Entraîne-t-elle des dangers ? Le risque sanitaire lié à l'activité industrielle se trouve-t-il par endroit aggravé, en d'autres termes, par la décomposition, en deux branches du droit distinctes, des normes de police censées permettre d'éviter que ce risque ne se réalise pas ?

L'étude des contrôles de la correcte application des ces règles de police internes et externes est à cet égard éclairant. La double production normative entraîne comme il s'entend deux types de contrôle, l'un interne et l'autre externe, dont il s'agira d'observer s'ils sont parallèles ou coopératifs et, dans la première hypothèse, si cette absence de coopération est porteuse de périls ou de redondances. C'est l'objet de la section 1ère du chapitre 3.

Ces contrôles, logiquement, rapportent des faits susceptibles d'engager la responsabilité, soit de leurs auteurs, soit des autorités qui les ont autorisés, soit encore des collectivités politiques compétentes pour régler les polices internes et externes des établissements classés.

L'étude des types de responsabilité en cause, subjectives, pour risques, objectives, ou des mécanismes naissants d'indemnisation automatique, laisse envisager alors un autre intérêt. Face en effet aux avatars et difficultés sensibles de la responsabilité environnementale, il s'agira de s'arrêter aux possibilités d'emprunt, par le droit de l'environnement, des solutions consacrées par le droit du travail. Les deux branches de droit, en d'autres termes, pour être nées et s'être développées de façon artificiellement séparée, ne peuvent-elles s'enrichir l'une de l'autre ? S'agissant de la gestion d'un risque commun, celui que l'activité industrielle peut occasionner à la santé, ne peut-il y avoir de solutions semblables, de modes de réparation convergents ? C'est l'objet de la 2ème section du chapitre 3.

Enfin, l'on ne pourrait passer sous silence la récente et importante avancée du droit dérivé européen en matière de responsabilité environnementale[12]. Bien que ne s'appliquant pas directement aux risques sanitaire industriels, cette législation témoigne de l'adoption de solutions connues en droit du travail, sans pour autant que le législateur ait établi cette

---

[12] Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.L,* n° 143, 30 avril 2004, p. 61.

comparaison. Il s'agit dès lors bien plus d'une évolution spontanée, du choix d'une solution pragmatique, au regard d'un dommage environnemental que, tels jadis les maladies professionnelles et accidents du travail, les mécanismes de responsabilité subjective ne pourraient plus couvrir de façon satisfaisante. Ce constat formera la troisième et dernière section du chapitre 3, lequel fermera ce titre 1er.

CHAPITRE 1ER : POLICES INTERNES ET EXTERNES DE L'ETABLISSEMENT CLASSE

Section 1 : Sources historiques et épistémologiques de la distinction : la qualité de l'air et la santé publique

§ 1er Genèse

A. Hippocrate et la révolution médicale

11. On l'appelle l'Ecole de Cos.

Le nom de la petite île du Dodécanèse, où Hippocrate, dit-on, enseignait la médecine, désigne de la sorte la pensée médicale qui, aux 5ème et 4ème siècles avant Jésus-Christ, marqua une rupture définitive avec les préceptes jusque-là dominants.

La seule émergence de la raison, marquant le pas sur une médecine divine et superstitieuse, ne peut qualifier à suffisance la révolution épistémologique qu'Hippocrate apporta au monde, tant il est avéré qu'une médecine rationnelle, pré-scientifique, existait avant lui[13] et qu'à l'inverse une médecine magique a survécu jusqu'à nos jours. L'exceptionnel renom dont jouit de son vivant ce contemporain de Socrate[14] tient bien plus dans le rejet de toute méthode empirique, dans l'obsession de la compréhension théorique du fonctionnement du corps. Il s'agit du seul « *discours rationnel global* »[15] de l'Antiquité qui ne soit pas philosophique.

Les médecins regroupés dans l'Ecole de Cos s'opposaient aussi à leurs contemporains de l'Ecole de Cnide[16], géographiquement située en face, en Asie mineure. Les deux Ecoles se distinguaient principalement par l'objet du savoir et de la préoccupation : le malade pour l'école de Cos, la maladie pour l'école de Cnide[17]. Les auteurs cnidiens ont ainsi privilégié une démarche empirique afin d'établir des diagnostics, au gré de classifications nosologiques les plus exhaustives qu'il soit possible d'établir, les médecins coaques ayant préféré à

---

[13] D. GOUREVITCH, « L'auteur et les textes », in *Hippocrate. De l'art médical*, L.G.F., 1994, p. 20.
[14] Hippocrate vécut de 460 à 377 avant Jésus-Christ.
[15] P. PELLEGRIN, « Médecine hippocratique et philosophie », *in Hippocrate. ... , op. cit.*, p. 15.
[16] *« Parler d' « école de Cos » ou d' « école de Cnide », c'est évidemment plaquer sur la communauté médicale une réalité importée de la communauté des philosophes. A partir de l'époque hellénistique, cette appellation pourra, au prix certes d'une transformation, mais sans impropriété manifeste s'appliquer au « secteur » médical. Les médecins se reconnaîtront en effet d'une « école » sur la base de leur adhésion théorique à la doctrine d'un, ou de plusieurs, grand(s) ancêtre(s) fondateur(s). Tel n'est assurément pas le cas à l'époque d'Hippocrate* », P. PELLEGRIN, « Médecine hippocratique et philosophie », in *Hippocrate..., op. cit.*, p. 33 .
[17] Parmi les nombreux historiens de la médecine, voir spécialement M. GRMEK , B. FANTINI et L. LAMBRICHS, *Histoire de la pensée médicale en occident,* T. I ; W.D. SMITH, « Galen on Coans versus Cnidians », *Bull. Hist. Med.*, n° 47, 1973, pp. 569 à 585, I.M. LONIE, "Cos versus Cnidus and the historians", *History of Science*, n° 16, 1978, pp. 42 à 92 et A. Thivel, *Cnide et Cos? Essai sur les doctrines médicales dans la collection hipprocratique*, Paris, 1981.

l'approche de leurs confrères cnidiens celle, théorique et méthodologique, qui conduit au pronostic[18].

La préférence marquée par l'Ecole de Cos pour ce dernier procédé thérapeutique relève de l'intuition, somme toute marquée d'humilité, que les causes de déséquilibres physiologiques sont infinies, révélant chaque malade dans sa spécificité. Aussi paraît-il vain aux disciples d'Hippocrate, ou à tout le moins insuffisant, d'opérer par taxinomie diagnostique[19].

Hippocrate envisage en effet la santé, chacun le sait, comme la manifestation de l'équilibre des humeurs qui donnent vie à l'organisme, à savoir à son estime « *le sang, la pituite, la bile jaune et la bile noire* »[20]. Le Père de la médecine est l'instigateur d'une pathogenèse qui englobe les multiples causes qui sont susceptibles de venir troubler cet équilibre. La nature de celui-ci est ainsi essentielle à déterminer les maladies, bien plus qu'à les classifier[21].

En privilégiant l'expérience, en dressant une théorie du malade et une méthodologie pour le traitement et son pronostic, Hippocrate applique le *logos* à la médecine. Par l'enseignement qu'il en fait, il sort le savoir médical de la transmission familiale, ce qui était jusque-là la règle, pour l'ouvrir à tout qui veut devenir médecin. Le phénomène n'est sans doute pas étranger à la naissance des cités grecques et à leur modèle d'organisation politique et de solidarité civique. Comme le note un auteur, « *la grandeur d'Hippocrate c'est donc d'avoir fait entrer la médecine, et pas seulement le médecin, dans la cité, où la philosophie, elle, était déjà* »[22]. Le médecin des familles est devenu celui des citoyens.

B. Hippocrate et l'environnement

12. Pour l'environnementaliste, la « *grandeur d'Hippocrate* » sera particulièrement d'avoir lié l'équilibre ou le déséquilibre pathogène des humeurs à l'adéquation entre l'homme et son milieu. C'est, d'ailleurs, ce qui semble le seul élément manifestement commun des textes hippocratiques[23].

---

[18] Selon M. GRMEK, ce « *double mouvement d'analyse conceptuelle* » influence encore la pensée médicale actuelle. (M. GRMEK, « La pratique médicale », in *Hippocrate. De l'art médical*, L.G.F., 1994, p. 52). N'est-il pas permis, dans notre champ de recherche, de voir dans ce « double mouvement » bien des similitudes avec les polices des établissements classés, reposant à la fois sur la classification (diagnostic) et l'autorisation (pronostic, en ce que l'autorisation envisage « *le passé, le présent et l'avenir* » de l'établissement, et soumet son existence à condition) ? Nous y reviendrons.

[19] M. GRMEK, « La pratique médicale », *op. cit.*, p. 53. Comme le souligne l'auteur, avec raison, « *les deux procédés d'investigation clinique* (diagnostic et pronostic) *sont, en fait, intimement liés. Dans la pratique moderne, le pronostic découle du diagnostic ; le pronostic hippocratique implique une sorte de diagnostic déguisé* ».

[20] L'on ne sait trop ce que la « *pituite* » recouvrait comme réalité. De nos jours, il s'agit d'un rejet, à jeun, de salive et de sécrétion gastrique. La « *bile jaune* » désigne la même production hépatique que la bile contemporaine. L'on ignore, en revanche, ce qui a pu être qualifié par l'homme de Cos de « *bile noire* ».

[21] Ainsi, l'auteur du *Pronostic* qui pourrait être Hippocrate lui-même, conclut à la fin de son ouvrage qu' « *il ne faut demander le nom d'aucune maladie qui ne soit pas inscrit dans ce traité ; car toutes celles qui se jugent dans les intervalles de temps indiqués, se connaissent par les mêmes signes* », Traduction d'E. LITTRE, in *Hippocrate. De l'art médical*, *op. cit.*, p. 436.

[22] P. PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 39.

[23] L BOURGEY, *Observation et expérience chez les médecins de la Collection hippocratique*, Paris, 1953, p. 191, note 3.

Ainsi, le malade doit son état aux influences externes négatives, rompant la globalité de l'entité qu'il représente. Le corps humain est un microcosme, un *micro-cosmos*, dans une culture où le cosmos représente un ensemble parfaitement harmonieux[24]. Qu'on ne s'y trompe pas, le propos témoigne d'une remarquable prescience. Et ce n'est qu'à la Renaissance qu'une partie du monde médical confirmera cette double vision cosmique de l'homme et de son milieu[25].

Aussi, Hippocrate ne peut-il juger de ce qui concerne les parties du corps sans connaître le tout, et ce tout du corps humain est lui-même lié d'une manière indissociable à son milieu. « *Une trame complexe relie la nature de l'homme à la nature de l'ensemble ordonné du monde* »[26].

Le traitement s'en déduit : il convient de rétablir l'équilibre des humeurs en réconciliant l'individu et son milieu. « *Avoir, dans les maladies, deux choses en vue : être utile ou du moins ne pas nuire* »[27].

13. Semblablement à l'organisation de la cité, qui distingue les espaces qui lui sont extérieurs ou au contraire internes, les espaces publics ou les espaces privés[28], la médecine hippocratique distingue des éléments internes et externes de nature à perturber l'équilibre des humeurs.

Le rôle externe des éléments nocifs, l'harmonie qu'en conséquence il convient de trouver entre chaque homme et son milieu, sont exposés dans un texte universellement attribué à Hippocrate lui-même, le *Traité des airs, des eaux et des lieux.*

« *Lorsqu'un médecin arrive dans une ville à lui inconnue* », expose d'emblée le *divin vieillard*, « *il en observera la situation et les rapports avec les vents et avec le lever du soleil, car les mêmes effets ne sont pas produits par une exposition au nord, ou au midi, ou au levant, ou au couchant. Il acquérra des notions très précises sur la nature des eaux dont les habitants font usage, si elles sont ou lacustres et molles, ou dures et sortant de lieux élevés et rocailleux, ou crues et saumâtres ; il étudiera les divers états du sol, qui est tantôt nu et sec, et tantôt boisé et arrosé, tantôt bas et brûlé de chaleurs étouffantes, tantôt haut et froid* »[29].

L'influence de l'air porté par les vents, est, à partir d'Hippocrate, déterminant dans le maintien de la santé. Le *Traité des airs, des eaux et des lieux* qui, selon E. NAIM-GESBERT, demeurera « *une gangue épistémologique jusqu'à Pasteur* »[30] est une innovation majeure dans l'externalisation des causes pathogènes et induit la nécessité de faire choix de milieux en fonction de l'équilibre des humeurs du patient. Ainsi, les villes exposées aux vents chauds présentent-elles des eaux « *abondantes, saumâtres, peu profondes, et par conséquent chaudes*

---

[24] J.P. BAUD, « Quelque chose d'Hippocrate à l'origine du droit de l'environnement », in *Genèse du droit de l'environnement*, t. I, , Paris, L'Harmattan, 2001, p. 24.

[25] Ainsi Paracelse qui, dit-on, brûlait en public les œuvres de Galien, écrit au 16ème siècle : « *La Nature est une et son origine est une. Un vaste organisme dans lequel les choses naturelles s'harmonisent et sympathisent réciproquement. Le macrocosme et le microcosme ne font qu'un. Ils ne forment qu'une constellation, une influence, un souffle, une harmonie, un temps, un métal, un fruit* ».

[26] M. GRMEK, « La pratique médicale », in *Hippocrate, ..., op. cit.*, p. 42.

[27] *Epidémies*, I, 2, 5.

[28] P. PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 29.

[29] *Traité des airs, des eaux et des lieux*, II, 13.

[30] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions ..., op. cit.*, p. 71.

l'été et froides l'hiver. Les habitants ont la tête humide et pituiteuse ». Il en résulte une série de « *maladies communes parmi les habitants de ces localités* ». Au contraire, les villes exposées aux vents froids « *présentent les particularités suivantes : les eaux y sont généralement dures et froides ; les hommes y doivent être robustes et secs ; chez la plupart, les qualités intérieures sont fermes et difficiles à émouvoir ; les qualités supérieures sont plus faciles ; les tempéraments y sont plus bilieux que flegmatiques ; le cerveau y est sain et sec* ... »[31]. Hippocrate d'exposer semblablement pour chaque point cardinal.

L'air, vecteur pathogène externe, fait l'objet de considérations plus appuyées encore dans d'autres traités hippocratiques, tel *De la maladie sacrée*, vraisemblablement dû à Hippocrate également, consacré à l'épilepsie. L'auteur y expose que « *c'est l'air qui donne l'intelligence au cerveau (...). Donc, de même que, avant toute autre partie du corps, il reçoit l'impression de l'intelligence qui provient de l'air, de même, s'il arrive quelque changement notable dans l'air par l'effet des saisons et que l'air devienne différent de lui-même, le cerveau le premier en reçoit l'impression* »[32].

Polybe, gendre d'Hippocrate, écrit à la fin du 5ème siècle avant Jésus-Christ dans son traité De la nature de l'homme : « *Les maladies proviennent les unes du régime, les autres de l'air, dont l'inspiration nous fait vivre. On distinguera ainsi ces deux séries : quand un grand nombre d'hommes sont saisis en même temps d'une même maladie, la cause en doit être attribuée à ce qui est le plus commun, à ce qui sert le plus à tous ; or, cela, c'est l'air que nous respirons* »[33].

L'air est aussi la cause interne de la perturbation des humeurs. L'observation clinique, base de la pratique hippocratique, permet cette conclusion dans un traité *Des vents* dont l'auteur demeure inconnu. On y lit : « *Quant aux êtres mortels,* (l'air) *est la cause de la vie chez eux et des maladies chez les malades ; et si grand est le besoin du souffle pour tous les corps, que l'homme, qui, privé de tout aliment solide et liquide, pourrait vivre deux ou trois jours ou même davantage, périrait, si l'on interceptait les voix du souffle au corps, en une brève portion du jour ; tant la nécessité du souffle est prédominante ! (...) Ainsi donc il est dit que tous les animaux participent grandement à l'air ; maintenant il faut exposer sans délai que, selon toute vraisemblance, la source des maladies ne doit pas être classée ailleurs, alors qu'il entre dans le corps, soit en excès, soit en défaut, ou trop à la fois ou souillé de miasmes morbifiques* »[34].

14. Supprimer les causes externes du dérangement interne, dès lors que celui-ci est reconnu, et, connaissant ainsi « *le passé, le présent et l'avenir* »[35] du malade établir un pronostic, telle est l'approche fondamentale de la médecine hippocratique.

La connaissance du milieu du malade, indispensable donc à cette pratique, implique la reconnaissance de l'adaptation nécessaire de l'individu à son environnement. Ce dernier, immuable ou à tout le moins non affecté encore par l'activité humaine, s'impose à l'homme de l'Antiquité, ou plus exactement définit l'espace idéal de son évolution[36].

---

[31] *Traité des airs, des eaux et des lieux*, II, 17 à 19, Traduction d'Emile Littré.
[32] *De la maladie sacrée*, traduction d'Emile Littré, *in Hippocrate, ..., op. cit.*, p. 142.
[33] *De la nature de l'homme*, traduction d'Emile Littré, *ibid.*, p. 151.
[34] *Des vents*, traduction d'Emile Littré, *ibid.*, p. 578.
[35] *Pronostic*, II, 1, traduction d'Emile Littré, *ibid.*, pp. 140 à 142.
[36] J.P. BAUD, « Quelque chose d'Hippocrate à l'origine du droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 25.

Les traités de l'Ecole de Cos ont ainsi mis en lumière la double émergence du savoir médical rationnel et l'exigence de la salubrité.

§ 2. L'air déterminable

A. De la cité antique à la ville du 19ème siècle

15. L'œuvre d'Hippocrate faisait encore l'objet de travaux herméneutiques au début du 19ème siècle[37]. René Théophile LAENNEC[38], notamment, édite une thèse intitulée « *Proposition sur la doctrine médicale d'Hippocrate relative à la médecine pratique* » en 1804, soit au moment même où s'élabore la première législation relative aux nuisances industrielles.

Cette simultanéité n'est sans doute pas conjoncturelle. La cité d'Hippocrate et la ville du début du 19ème siècle ont en effet ceci de commun qu'elles furent le cadre d'une réflexion politique, philosophique et médicale relative à l'influence du *milieu* sur la santé.

La cité grecque a cependant conduit le Père de la médecine, nous l'avons vu, à conclure aux incidences externes à celle-ci sur le pronostic qu'il convenait de réserver au malade. Il s'en déduisait, sans qu'Hippocrate se permît d'être explicite sur ce point, qu'il appartenait à chaque cité d'organiser son ordonnancement en fonction des airs et des vents et sa situation en fonction de l'approvisionnement aquatique et des points cardinaux. Il appartenait sans doute aussi au malade de choisir *sa* cité, s'il le pouvait, en fonction des pathologies dont il était affecté.

Au début du 19ème siècle, dans un mouvement amorcé dès le Moyen-Âge, les nuisances au contraire sont internes à la ville. Il s'agit d' « *une ville malade, d'un brutal accès de croissance, d'une mauvaise croissance, celle qui a amené une population de « misérables » (à la fois pauvres et délinquants), une ville qui ne peut plus éliminer ses déjections dans ses égouts engorgés et qui maintenant côtoie les horreurs de Montfaucon* »[39].

---

[37] De nos jours encore, Hippocrate a la cote. Les ouvrages médicaux ou philosophiques à lui consacrés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sont légion. On citera, notamment, J. PIGEAUD, « Ecriture et médecine hippocratique », *Textes et langages*, 1, 1978 et « Le style d'Hippocrate ou l'écriture fondatrice de la médecine », in *Les savoirs de l'écriture en Grèce ancienne*, M. DETIENNE, Lille, 1988 ; J. JOUANNA, « Hippocrate de Cos et le sacré », *Journal des savants*, janvier-juin 1989 ; L. BOURGEY, *Observation et expérience chez les médecins de la Collection hippocratique*, Paris, 1953 ; J. IRIGOIN, « Hippocrate et la collection hippocratique », *Annales du Collège de France*, 88, 1988 ; J.R. RUBIN PINAULT, « How Hippocrates cured the plague », *Journal of the history of Medicine* , n°41, 1986 ; D. GOUREVITCH, *Le Triangle hippocratique dans le monde greco-romain : le malade, sa maladie et son médecin*, Paris-Rome, Ecole française de Rome, 1984 ; Th. RÜTTEN, *Demokrit, lachender Philosoph und sanguinischer Melancholiker. Eine pseudohippokratische Geschichte*, Leiden , 1992, etc...

[38] Né en 1781, R. T. LAENNEC voit son nom lié à l'invention du stéthoscope, qu'il découvre effectivement en 1816. Proche de l'empereur, il est nommé par celui-ci premier directeur de l'école de médecine, créée à Nantes en 1808. Il s'éteint en 1826.

[39] J.P. BAUD, « Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du 19ème siècle », *R.J.E.*, 3/1981, p. 210.

La transition est d'importance. Les nuisances externes à la cité grecque permettaient à Hippocrate de décrire des entités nosologiques endémiques[40]. Le colloque singulier du médecin et du malade constituait la réponse suffisante à la prévention, au pronostic, au remède. Au contraire, les nuisances internes de la ville du début du 19ème siècle portent des maux épidémiques et, par définition, collectifs. Le triangle hippocratique : médecin, maladie, malade, devient insuffisant. La prévention des contagions, spécialement, nécessite l'intervention du pouvoir. On assiste alors à une alliance entre le médecin et l'administration, pour lutter contre ces épidémies[41]. La recherche étiologique devient collective et la salubrité affaire publique[42].

Ainsi, notamment, le conseil de salubrité de Paris est créé le 18 Messidor An X (6 juillet 1802)[43], tandis qu'émerge la reconnaissance de la qualité d'hygiéniste.

B. Le pouvoir hygiéniste

16. L'hygiéniste, au début du 19ème siècle, concentre ses préoccupations sur la salubrité de l'air. Les efforts nombreux portés à l'assèchement des marais et à l'amélioration de la qualité de l'eau ne doit pas tromper : ils trouvent à leur tour leur fondement dans le souci d'anéantir les sources d'air putride réputé pathogène pouvant en émaner. « *Conformément à l'état des connaissances de l'époque, c'est l'atmosphère qui est la cible des jugements portés (...). Au procès s'ajoute alors bien souvent une tentative d'explication : c'est à l'humidité ambiante qu'est attribuée la responsabilité de l'insalubrité de l'air. Et plus avant encore dans la chaîne causale, c'est le terrain qui est incriminé. Terrains boueux, fangeux, marécages, marais constituent, par la présence d'eaux stagnantes, des milieux propices à l'empoisonnement de l'air* »[44].

L'odorat est alors le sens le plus utile, parce qu'alertant le vivant d'un péril imminent. Est-ce parce qu'il est des cinq sens le plus proche du cerveau qu'est apparue l'intuition qu'une odeur incommode pouvait comporter un risque physiologique grave? Est-ce parce qu'il semble qu'il s'agisse du premier sens que développe le fœtus, ou parce que la mémoire olfactive, ceci découlant peut-être de cela, est la forme la plus vive de réminiscence ?

---

[40] Ces observations cliniques sont réunies dans 7 recueils appelés les *Epidémies*, selon l'étymologie du mot (*epi,* sur, et *dêmos,* peuple). Le terme ne renvoie donc pas à l'acception moderne du vocable mais désigne l'ensemble des maladies affectant une population en un lieu et un temps donnés, en fonction des *airs*, des *eaux* et des *lieux*.

[41] J. P. BAUD, « Les hygiénistes ... », *op. cit.*, p. 205.

[42] Ce bouleversement de la pensée médicale est sans doute à l'origine de la confusion encore entretenue aujourd'hui entre les notions de droit de la santé et droit de la santé *publique*. Comme le note J.M. DE FORGES, «*cette double conception* (individuelle ou collective, ndr), *sans doute inévitable, s'est perpétuée jusqu'à nos jours ; l'aspect collectif l'emporte parfois, soit parce que l'efficacité de la prévention dépend du recours à la* contrainte publique *(isolement des contagieux, vaccinations obligatoires), soit en raison du* coût élevé *des dispositifs de protection sanitaire (hôpitaux modernes) ; l'aspect individuel l'emporte à son tour au moment des progrès de la médecine curative qui mettent l'accent sur* l'acte thérapeutique... » (*Le droit de la santé*, 4ème éd., Paris, P.U.F., 2000, p. 5).

[43] Ce premier conseil, composé de personnalités telles que Parmentier, Dupuytren ou Thouret, a servi de modèle à bien d'autres, avant qu'il en fût institué dans chaque arrondissement. Leur efficacité semblait très limitée et, inversant la raison de leur création, ont, selon Françoise GUILBERT, souvent servi d'informateurs aux gouvernements. Leurs avis, quoi qu'il en soit, ne liaient pas. (F. GUILBERT, *Le pouvoir sanitaire. Essai sur la normalisation hygiénique*, Thèse de doctorat, Strasbourg, 1992).

[44] M.V. OZOUF-MARIGNIER, « L'environnement vu par des notables locaux à la fin du XVIIIème siècle », in *Du milieu à l'environnement. Pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance*, C. ROBIC (dir), Economica, Paris, 1992, p. 67, cité par E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 94.

Reste que « *la perception olfactive des miasmes susceptibles d'altérer la santé humaine reflète donc la vision scientifique dominante des relations de l'homme et de la nature de l'époque. (...) Si la délimitation du milieu non vicié de celui dont l'air est altéré relève de mesures plus intuitives que scientifiques, l'essentiel revient à considérer l'impression que laisse une colline, un vallon, un site. Il s'agit bien de qualifier la relation de l'homme et de son milieu de vie dans le sens de son degré potentiel d'innocuité...* »[45].

L'hygiéniste est en général chimiste[46]. Il suggère une réglementation appelée à régir une nuisance collective – endémique ou épidémique – là ou le médecin pratiquant – sans le recours de l'administration – une hygiène individuelle, tend à préserver, fidèle à l'enseignement coaque et au serment qu'il a prêté, *son* malade.

Or, les chimistes bénéficient au début du 19ème siècle d'une reconnaissance considérable. La production chimique est en effet indispensable aux progrès économiques de l'époque. Ces progrès conduisent à croire à la toute puissance de la science pour résoudre toute espèce de problèmes, en ce compris environnementaux, et ses applications militaires sont hautement appréciées de l'empereur.

C. Naissance du droit des nuisances industrielles externes

17. Historiquement, dès lors, le droit des nuisances industrielles naît des nuisances olfactives émises par l'industrie le plus souvent chimique. On conte, d'ordinaire, que Napoléon Bonaparte, incommodé par les nuisances olfactives provenant d'une manufacture d'huile pyrogène à proximité du château de Saint-Cloud, charge son ministre de l'intérieur, Jean-Antoine CHAPTAL, chimiste membre de l'Institut, de jeter les bases d'une future police des nuisances industrielles.

Rendu en 1804, son rapport est à juste titre considéré comme l'origine du décret impérial du 15 octobre 1810 « *relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux* ».

Pris en Conseil d'Etat, le décret soumet à permission de l'autorité administrative la formation des « *manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode* ». Divisant les établissements en trois classes suivant les nuisances olfactives qu'ils représentent pour les « *propriétaires du voisinage* », les soumettant à un système d'autorisation hiérarchisée par l'autorité compétente à les octroyer (décret pris en Conseil d'Etat pour les « *manufactures et ateliers* » de première classe, aux « *établissements classés dans la dernière classe* » qui relèvent de la compétence des sous-préfets, en passant par « *les établissements compris dans la seconde classe* » qui sont autorisés par les préfets), le décret napoléonien est le premier ancêtre, particulièrement influent, du droit des nuisances industrielles d'aujourd'hui.

Il est donc à relever que la législation sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes procède historiquement de la préoccupation de protéger les riverains[47] de la

---

[45] E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, pp. 93 et 94.
[46] Pour une « *identification de l'hygiéniste* », J. P. BAUD, « Les hygiénistes ... », *op. cit.*, p. 206 .
[47] Ou, plus précisément, les propriétaires.

« *manufacture* » et non le travailleur ou l'environnement, contre les miasmes réputés pathogènes émis par les dits établissements.

1. La technique de l'éloignement et l'objectivisation de la nature

18. Il est vraisemblable, de surcroît que cette première législation sur la police externe de certains établissements n'était pas motivée par le désagrément olfactif *in se*, mais par la crainte, entretenue par la médecine hygiéniste du début du 19ème siècle, que ces effluves soient porteurs et causes de pathologies diverses[48]. De là la technique de l'éloignement des établissements les plus dangereux, insalubres ou incommodes qui, dans des sociétés démographiquement moins denses qu'aujourd'hui, est apparue d'évidence comme le remède *pré-environnemental* au trouble de jouissance affectant le propriétaire voisin et, éventuellement, au danger que faisaient courir pour la santé les nuisances de certaines exploitations. Comme le note Eric NAIM-GESBERT, au 19ème siècle, « *la mise à distance participe d'une conception religieuse, morale et médicale de la vie en société qui se fonde sur le fait de la contagion ; ce qui se trouve à proximité d'une source de pollution risque à son tour d'être contaminé et altéré* »[49].

Cette mise à distance emporte une objectivisation de la nature. La technique de l'éloignement procède en effet d'un souci pragmatique de résoudre les incommodités industrielles, sans préoccupation pour le milieu lui-même. En somme, l'important n'est pas de réduire les nuisances, mais de les déplacer, afin de répondre aux griefs du voisinage. L'impact – positif ou négatif – pour le milieu lui-même est ici ignoré. L'environnement est de cette manière objectivé, seul l'individu subjectif semblant, selon les connaissances de l'époque, protégé.

Cette protection des riverains contre un mal aux contours flous, le *mauvais air*[50], est de surcroît mal éclairée par la science médicale du 19ème siècle. Non qu'elle fût peu avancée en ce domaine, mais bien qu'elle n'était pas, en 1810, l'interlocutrice privilégiée de l'Empereur, lequel s'entourait alors de chimistes, outre CHAPTAL, tels BERTHOLLET, FOURCROY ou GAY-LUSSAC[51].

L'industrie chimique étant, d'une part, en plein essor et, d'autre part, à l'origine d'une pollution dont on ne relevait que la nuisance olfactive, il se conçoit que le décret de 1810 ne poursuive qu'en apparence un objectif sanitaire pour mieux se porter sur la simple conciliation de troubles de voisinages. Il sera certes plus aisé de satisfaire le voisin incommodé que d'accompagner l'urgence du développement industriel chimique, si utile, notamment, aux armées de l'empire, d'une politique sanitaire publique.

2. Le paradoxe du droit des nuisances industrielles

19. « *Ce contexte explique l'existence d'une pièce rare pour les collectionneurs de paradoxes, le décret de 1810, base pour plus d'un siècle du contrôle des nuisances*

---

[48] E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, pp. 68 et svtes.
[49] *Ibid.*, p. 80.
[50] Où l'on retrouve l'origine du mot « *malaria* » (male-aria), dont la contamination est pourtant étrangère aux odeurs.
[51] Il est notable à cet égard que le décret du 15 octobre 1810 comportait une nomenclature des manufactures et ateliers soumis à autorisation, système jamais abandonné jusqu'ores. Or c'est précisément aux chimistes que l'on doit l'idée même du classement par nomenclature, A. L. LAVOISIER, considéré comme fondateur de la chimie moderne, ayant publié sa *Méthode de nomenclature chimique* en 1787.

industrielles, tout en étant, à l'origine, une mesure protectrice d'une industrie qui inaugure la pollution moderne »[52].

L'hygiéniste-chimiste est en d'autres mots à la base d'une contradiction notable dans la double construction du droit du travail et de l'environnement. D'une part, il établit les sources épidémiques du mal urbain. D'autre part, il y contribue massivement en affectant les villes d'une pollution historique due à la production chimique. L'hygiéniste « *croyait en la science. Il croyait aussi en l'industrie et particulièrement en l'industrie chimique, dont il envisageait moins l'insalubrité que l'aptitude à détruire les nuisances* »[53]. Le paradoxe, dans le chef de l'hygiéniste, devait s'évacuer par ses convictions que l'industrie, participant et aggravant cette « *pathologie de l'entassement* » [54] urbaine, devait aussi en constituer le remède.

Ce paradoxe est encore contemporain. Alors en effet que le droit de l'environnement, et spécialement celui des nuisances industrielles, entend limiter et contrôler une activité qui doit son développement à celui de la science et de la technologie[55], c'est précisément aux scientifiques ou technologues que le droit, normatif ou, plus souvent, jurisprudentiel, aura recours pour fixer cette limite ou exercer ce contrôle[56].

En bref, cette relation de l'homme et de son milieu, telle que déjà comprise par Hippocrate, la détermination partielle de la santé de l'homme par son environnement, trouvent avec les hygiénistes du 19ème siècle, alors que l'homme est devenu capable de déterminer cet environnement, un écho qui constitue un fondement scientifique majeur du droit des pollutions et nuisances[57].

§ 3. Santé publique et incommodité privée

20. Cet écho est toutefois dévié.

Le *Traité de la police* de Nicolas DE LA MARE[58], qui se présente comme la seule compilation des polices administratives de l'Ancien Régime, porte un livre 4ème consacré à la police de la santé, encore fortement inspiré d'Hippocrate: ainsi « *un bien si précieux que la santé est en même temps si fragile, qu'à tout moment l'homme est en danger de le perdre ; cela peut lui arriver, soit extérieurement par des blessures en son corps, soit intérieurement par le trouble ou dérangement de ses humeurs, et c'est encore l'un des principaux soins de la police, de le préserver de ces dangers* »[59].

---

[52] J.-P. BAUD, «Le voisin protecteur de l'environnement», *R.J.E.*,1978, p. 24.
[53] *Ibid.*, p. 208.
[54] J.P. BAUD, « Les hygiénistes..., *op. cit.*, p. 206.
[55] Ce que S. GUTWIRTH a appelé la « *technophobie anti-moderne* » (*Waarheidaanspraken in recht en wetenschap*, thèse de doctorat, V.U.B, 1992).
[56] Sur ce paradoxe apparent, voir P. LASCOUMES, *L'éco-pouvoir*, La Découverte, Paris, 1994, p. 8, cité par S. GUTWIRTH et E. NAIM-GESBERT, « Science et droit de l'environnement : réflexion pour le cadre conceptuel du pluralisme de vérités», *R.I.E.J.*, 1995, p. 67.
[57] « *L'homme fait intégralement partie du monde. Marqué par le monde, il le marque. Déterminé partiellement par son environnement, il le détermine. Par ce truchement, il est un des vecteurs de l'avenir de la terre et du sien propre* », S. GUTWIRTH et E. NAIM-GESBERT, « Science et droit de l'environnement ... », *op. cit.*, p. 41.
[58] N. DE LA MARE, *Traité de la police*, Paris, Brunet, 1722.
[59] Livre IV, titre II, p. 534.

De la sorte, la théorie des humeurs et les sources externes de leur dérangement, que Nicolas DE LA MARE identifiera également comme l'air et l'eau[60], étiologie d'Hippocrate concernant *son* malade, est, avant 1810, l'objet de la norme d'une administration veillant à protéger la santé publique.

Le titre II du livre IV du Traité de la police, « *Que la salubrité de l'air contribue à la santé* », témoigne directement de l'héritage coaque :

> « *C'est cet élément* (l'air) *qui donne le mouvement aux poumons, qui entretient celui du cœur, qui rafraîchit le sang, le purifie et facilite la fluidité et la circulation ; c'est enfin par son moyen que les esprits donnent la faculté motrice à tout le corps.*
>
> *De ces principes il s'ensuit nécessairement que l'air influe beaucoup sur la santé, et qu'il peut être souvent la cause des maladies ; la subtilité à s'insinuer dans toutes les parties du corps, la délicatesse des vaisseaux qu'il rencontre sur la route, et des viscères sur lesquels il agit continuellement est si grande, que s'il est extrêmement pur et tempéré, il ne manque jamais d'y causer quelqu'altération* ».

Près d'un siècle avant le décret du 15 octobre 1810, la réponse de la police de la salubrité publique de l'infection de l'air par les manufactures présentes en ville est l'éloignement :

> « *Il y a de certaines Professions qui ne peuvent être exercées (...) sans beaucoup de péril pour la santé ; tels sont les Potiers de terre*[61] *; l'argile et la litharge de plomb qu'ils mettent en œuvre, ne se peuvent cuire qu'il ne s'en élève quantité de vapeurs grossières et malignes qui corrompent l'air dans des lieux trop serrés* »[62].

21. Cependant, la similitude du remède, l'éloignement, ne doit pas permettre de conclure à un continuum de la pensée, des *polices de la santé* de l'Ancien Régime au décret du 15 octobre 1810. Il s'agit bien au contraire d'une bifurcation de l'appréhension de la salubrité du milieu. Ainsi, la lutte, sous l'Ancien Régime, contre les maux endémiques et épidémiques des populations, dont l'œuvre de Nicolas DE LA MARE témoigne, constitue un objet de droit univoque, bénéficiant d'une primauté certaine. « *La santé*, écrit-il, *qui est le plus précieux et le plus désirable de ces biens corporels précède ici tous les autres de cette nature et sert de matière au quatrième livre de ce traité.*

A l'imitation des Anciens, j'ai divisé tous les soins que l'on doit prendre pour entretenir cette heureuse constitution, ou pour la rétablir quand la maladie lui donne quelque atteinte, à ces cinq principaux points, la Salubrité de l'Air, la Pureté de l'Eau, la bonté des autres Aliments, le choix des Remèdes, la Capacité des Médecins et des Chirurgiens que l'on emploie. (...); ainsi pour conserver au Public un si grand bien, et prévenir les maladies qui le pourraient

---

[60] « *La salubrité de l'air qui nous environne, et que nous respirons, la pureté de l'eau et la bonté des autres aliments qui nous servent de nourriture, sont les trois principaux soutiens de la santé* » (N. DE LA MARE, *ibid.*, p. 534).

[61] DE LA MARE à ce propos vante la solution de l'éloignement par une sentence du Châtelet de Paris de novembre 1486 qui exclut du milieu de la ville les fourneaux de Potiers de terre, après avoir fait visiter la fabrique querellée par deux docteurs en médecine et un chirurgien « *lesquels avaient rapporté que ladite fumée était préjudiciable à la santé des corps humains, et que de ce leur pouvait survenir plusieurs mauvaises maladies et accidents* ».

[62] Livre IV, titre II, chapitre 4 : « *Eloigner du milieu des villes les professions qui peuvent infecter l'air* », p. 541.

troubler, il est du soin des Officiers de Police, de remédier autant qu'il est possible, que l'air ne soit infecté, que l'eau et les autres vivres ne soient corrompus »[63].

La santé, ce *bien le plus précieux*, doit être conservée au *Public*, et c'est le premier objet de la police de l'Ancien Régime. Ses causes d'altération ne se limitent en conséquence pas, contrairement à l'objet du décret du 15 octobre 1810, à la qualité de l'air. Et l'étendue de l'action administrative ne peut se trouver, vu les desseins poursuivis, les menaces à contenir et les fléaux à combattre, limitée au voisinage.

Le décret de 1810 manifeste en revanche la perception politique que l'insalubrité des ateliers et lieux de travail pourrait, par la médiation de l'air, affecter les populations voisines. Aussi se borne-t-il à prêter le concours de l'administration à l'arbitrage qu'autour de l'incommodité de l'air il convient de trouver entre le propriétaire de la manufacture et le propriétaire-voisin[64]. L'absence totale de mesure de protection du travailleur dans le décret impérial en est une marque particulièrement visible.

Cette perception véhicule à son tour de nouveaux paradoxes. D'une part, l'air vicié, s'il est incommodant, doit être porteur de miasmes pathogènes – alors qu'il l'est rarement – pour entrer dans le champ du décret impérial, tandis que d'autres sources d'atteinte à la salubrité publique, parce que non incommodantes, ne sont pas visées par celui-ci et ne pourraient donc se trouver neutralisées[65] par la médiation du droit. D'autre part, les maux endémiques inhérents à l'insalubrité interne des ateliers, largement connus depuis Bernardino RAMAZZINI[66], ne constituent pas une source scientifique du droit, tandis que le risque de mal externe, épidémique, est prévenu, notamment, par l'éloignement de l'établissement[67].

La « *relation médecine – hygiène – salubrité* »[68], qui se traduit par la collaboration médecin – chimiste – administration, préside donc au développement de la police des nuisances industrielles, marquant une rupture réductrice et hélas définitive d'avec les polices de la salubrité publique[69] pour n'englober dans son champ épistémologique ni la santé *du public*, ni la protection du travailleur.

---

[63] *Ibid.*, p. 534.

[64] Sur ceci, voir *infra*, section 2.

[65] Si tant est qu'elles soient connues.

[66] B. RAMAZZINI, *De morbis artificum diatriba* , 1700. Le traité comprenait 40 chapitres, augmenté de 12 en 1713. Ce sont donc 52 professions qui sont décrites sous l'angle de leurs pathologies spécifiques et leurs modes de prévention. L'ouvrage a été traduit sous le titre, *Traité des maladies des artisans*, par A.F. FOURCROY, et réédité jusqu'à la fin du 19ème siècle. Les références sont ici faites à l'édition de 1855, Paris, Adolphe Delahays.

[67] Comme déjà souligné, ce principe de l'éloignement trouve des racines philosophiques, religieuses et criminologiques, la mise à distance participant également de la réponse médicale et politique des épidémies contagieuses. L'éloignement pouvait ne pas concerner l'établissement lui-même mais seulement sa source de nuisance, le rapport de Chaptal plaidant pour la construction de cheminées aptes à porter les airs industriels « *hors de toute atteinte pour la respiration* ».

[68] E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 81.

[69] Les polices de la santé publique n'ont pas pour autant disparu. Le droit de la santé publique conserve une réalité non négligeable. Et les polices de l'hygiène et de la sécurité du travailleur au travail, d'apparition timide au milieu du 19ème siècle, ont connu, spécialement sous l'égide d'organisations internationales de la santé ou du travail, ou par la dynamique européenne, un développement spectaculaire après la Seconde Guerre mondiale.

§ 4. L'ouvrier asphyxié en marge du droit

22. La naissance des polices spéciales des établissements dangereux, insalubres et incommodes, au début du 19ème siècle, est donc la réponse du pouvoir aux nuisances spécifiques des premières fabriques, se distinguant par la concentration de la production, notamment chimique, de l'insalubrité des divers métiers et négoces dont le droit avait déjà rencontré partiellement les désagréments.

Tant en effet que les nuisances « *n'affectaient que les ouvriers qui travaillaient dans l'atelier et (qu'elles) étaient insensibles pour toutes les personnes qui vivaient dans le voisinage* »[70], les hygiénistes de la fin de l'Ancien Régime n'ont pas eu de raison politique de légiférer en la matière. Ce n'est, comme le note Jean-Pierre BAUD[71], que lorsque ces derniers perçurent que les maladies professionnelles pouvaient franchir les limites des ateliers que les polices de la salubrité publique, recensées par Nicolas DE LA MARE, pouvaient recevoir une spécificité industrielle et, comme souligné, spectaculairement réduite.

Ces maladies professionnelles étaient pourtant connues grâce au traité, alors déjà ancien mais toujours édité, de Bernardo RAMAZZINI sur la maladie des artisans[72]. L'œuvre présente cet attrait scientifique. A l'anamnèse d'Hippocrate, RAMAZZINI ajoute une question : quel est le métier du malade ?[73]. Et ce faisant épouse la conception aériste d'Hippocrate et l'applique aux maladies professionnelles[74].

Faisant le tour des différents artisans et de leurs pathologies spécifiques, et ne pouvant trouver dans l'éloignement la solution adoptée un siècle plus tard pour protéger le voisinage des établissements dangereux, insalubres et incommodes, il plaide toutefois pour que « *les lois défendent à ces ouvriers d'avoir leurs ateliers dans leur maison, et leur enjoignent de les faire construire dans les faubourgs ou au dehors des villes* »[75].

Ainsi, la plupart des maladies professionnelles, et notamment celles qui frappent les chimistes sont connues de ces mêmes chimistes – hygiénistes du début du 19ème siècle.

Le traité de RAMAZZINI présente en outre cet avantage de confirmer la considération dont jouissent les chimistes à la fin de l'Ancien Régime : *« Les chimistes se vantent de pouvoir* apprivoise*r tous les poisons minéraux* », ce qui est patent en 1810. CHAPTAL ou FOURCROY pensent alors que seul le voisinage de certaines fabriques doit être protégé, notamment par

---

[70] Rapport CHAPTAL.
[71] J.P. BAUD, « Les hygiénistes ... », *op. cit.*, p. 213.
[72] *Op. cit.*
[73] Hippocrate lui-même s'intéressait souvent à l'activité de ses malades ; ainsi, dans ses *Epidémies*, lit-on qu'un tel « *travaille des métaux* » (*Epidémie*, IV, n° 13) et que les Scythes devaient leur souffrance à la pratique excessive du cheval (*Traité des airs, des eaux et des lieux*).
[74] *« Les maladies nombreuses qui attaquent les artisans, et qui leur font trouver leur perte dans les arts mêmes dont ils attendent leur subsistance, viennent, selon moi, de deux causes principales : la première et la plus connue, c'est la mauvaise qualité des substances qu'ils travaillent ; les exhalaisons nuisibles qui s'en élèvent portent avec elles différentes maladies dans les viscères où elles s'insinuent* ». Et encore, s'agissant des mineurs : « *L'air porte avec lui, dans ses viscères, des particules minérales dont il est infecté ; ces substances exercent leur première action sur les tissus et, bientôt reçues dans les organes vitaux, le cœur et les vaisseaux, elles se mêlent au sang, elles altèrent la nature du cerveau et du suc nerveux, et produisent, par cette altération, les tremblements, les stupeurs, et tous les maux détaillés ci-dessus* » (chapitre 1er, p. 20).
[75] *Ibid.*, chapitre XV, « Des maladies auxquelles sont sujets ceux qui font les huiles, les corroyeurs et les autres ouvriers de cette classe », p. 63.

l'éloignement, l'insalubrité des lieux de travail devant connaître, dans un avenir certainement proche, au vu des succès de la recherche scientifique, une solution définitive[76].

23. Ainsi, autour du paradigme de la salubrité de l'air, un double mouvement se révèle, manifestant d'une part une police externe des manufactures dangereuses, insalubres ou incommodes et d'autre part une absence de police interne concernant celles-ci.

Hygiénistes et chimistes, proches du pouvoir parce que fabricants de produits chimiques, manquent d'intégrer la police des manufactures à celles, pourtant nombreuses comme l'œuvre de Nicolas DE LA MARE en témoigne, de la santé et de la salubrité publiques.

Le médecin quant à lui tente d'appliquer les principes coaques au milieu du travail. De la sorte, le voisinage, précurseur de l'*environnement*, reçoit-il la protection publique d'une police administrative spécifique contre l'insalubrité externe de l'activité industrielle. Cette protection, illustrée par l'autorisation d'exploiter préalable, demeure en revanche étrangère aux travailleurs dont la protection contre l'insalubrité interne de la même manufacture demeurera, jusqu'à la fin du 18ème siècle, uniquement curative et individuelle.

L'émergence, certes asynchrone, de dispositions protectrices des travailleurs et de l'environnement autour du paradigme des nuisances industrielles ne postule-t-elle dès lors pas leur liaison substantielle? Ce double mouvement marque quoi qu'il en soit une rupture définitive dans la protection du milieu – réduit à l'air – et de la salubrité publique, que la consécration civiliste du droit de propriété n'a pu que renforcer.

---

[76] Sur ceci voir J.P. BAUD, « Les hygiénistes ... », *op. cit.*, p. 207. RAMAZZINI poursuit : « *les chimistes sont estimables de chercher la nature et la composition intime des corps et d'enrichir ainsi l'histoire naturelle de leurs découvertes, en faisant un sacrifice de leur santé (...). Je croirais faire une injure aux chimistes, si je leur proposais quelque remède, soit pour prévenir, soit pour guérir les maux que leur art leur a attirés, et qui sont souvent en plus grande abondance que le profit ; puisqu'il est peu de maladies contre lesquelles ces artistes n'aient pas un remède tout prêt* ».

Section 2 : Sources civiles de la distinction : la conciliation de l'exercice conflictuel des droits de propriété et le décret impérial du 15 octobre 1810

§ 1er L'*usus* et l'*abusus*

A. La sacralisation de la propriété privée

24. La perte de la souveraineté de l'Etat révolutionnaire sur la propriété dès lors privée[77] constitue la seconde source fondamentale du décret du 15 octobre 1810.

L'article 544 du Code civil, exactement contemporain du rapport de la section de chimie de l'Institut relatif aux manufactures et ateliers incommodes, prend le pas sur la conception rousseauiste de la propriété collective. Dès lors, « *pour tous les régimes qui se succèdent en France du Premier Empire à la troisième République, la propriété constitue le fondement de l'ordre social* »[78].

Cette sacralisation civiliste du droit de propriété présente une « *forte continuité* »[79] avec les principes de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, aux termes de laquelle nul ne peut être privé de ce droit « *inviolable et sacré* »[80].

Présenté par Portalis comme « *l'âme universelle de la législation* », le droit de propriété défini à l'article 544 du Code civil trouve, dans l'énumération qui y est faite des biens immeubles dont il est possible de devenir propriétaire[81], des applications pour la plupart rurales, sans pour autant soumettre les biens des villes et les biens des champs à des régimes juridiques différents[82]. Les nuisances industrielles génèrent dès lors un conflit entre deux titulaires du droit de « *jouir de la façon la plus absolue de son bien* », le propriétaire de la manufacture et le propriétaire du voisinage, ce que d'aucuns appelleront la « *propriété immobilière* » et la « *propriété industrielle* »[83].

L'abandon « *de toute idée d'un domaine éminent de l'Etat sur la propriété privée* »[84] n'entraîne pas pour autant la consécration d'un droit souverain du propriétaire sur son bien. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen pose en son article 4 les limites de la liberté en ce que « *tout ce qui ne nuit pas à autrui* » peut être fait. Ces limites ne peuvent être fixées que par la loi, la Déclaration du 26 août 1789 plaçant la liberté, comme la propriété, au rang de « *droits naturels et imprescriptibles de l'homme* »[85]. L'article 544 du Code civil s'entend de cette réserve, lorsqu'il borne le « *droit de jouir et disposer des choses de la*

---

[77] M. VERDUSSEN et D. RENDERS, « Le droit de la propriété face aux politiques d'aménagement du territoire. Analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Cour d'arbitrage », *Amén.*, 1996, n° spécial, p. 195.
[78] J.L. HALPÉRIN, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, Paris, P.U.F., 2001, p. 119.
[79] J.L. HALPÉRIN, « Propriété et souveraineté de 1789 à 1804 », *Droits*, 22, 1995, p. 67.
[80] Art. 17.
[81] Art. 517 et svts du Code civil.
[82] J.L. HALPÉRIN, *Histoire...*, pp. 121 et 122.
[83] *Ibid.*, p. 139.
[84] F. TERRÉ, « L'évolution du droit de propriété depuis le Code civil », *Droits*, n° 1, Paris, P.U.F., 1985, p. 2.
[85] Art. 2.

manière la plus absolue » de la condition « *qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Aussi la limitation du droit du propriétaire de la manufacture incommodante ou insalubre ne heurte-t-elle pas, dans les esprits juridiques, la qualité du droit « *inviolable et sacré* » fraîchement émoulu.

B. L'apologie du voisin

25. Le contrôle de la nuisance émergeant de la propriété n'est toutefois envisagé que pour protéger strictement l'exercice du droit limitrophe. Le deuxième projet de code civil disposait notamment qu' « *un propriétaire, en usant de son droit, ne peut jamais nuire à la propriété de son voisin* »[86].

Le troisième projet de code civil « *est encore plus net sur cette assimilation entre droits d'autrui et droits des voisins, avec la disposition de son article 453 :* « nul ne peut disposer de son fonds de manière à opérer une immixtion extérieure ou nouvelle sur le fonds d'autrui ». *A travers cette règle, reprise du droit romain, sur les fumées ou odeurs envahissantes, s'affirme une vision restrictive des* « droits d'autrui » *qu'un propriétaire se doit de respecter : il s'agit uniquement d'obligations ordinaires du voisinage destinées à assurer à chacun l'entière maîtrise de son terrain* »[87].

Le Code civil témoigne ici ou là des limites à apporter au droit de propriété, dont plusieurs sont justifiées par la présence du voisin[88]. L'article 674 en est un exemple frappant, qui dispose :

> « *Celui qui fait creuser un puits ou une fosse d'aisance près d'un mur mitoyen ou non* ;
>
> *celui qui veut y construire une cheminée ou âtre, forge, four ou fourneau,*
>
> *y adosser une étable,*
>
> *ou établir contre ce mur un magasin de sel ou amas de matières corrosives,*
>
> *est obligé à laisser la distance prescrite par les règlements et usages particuliers sur ces objets, ou à faire les ouvrages prescrits par les mêmes règlements et usages, pour éviter de nuire aux voisins* ».

Le sens de cette disposition, qui s'inscrit sous le chapitre II (« *Des servitudes établies par la loi* »), du titre IV (« *Des servitudes ou services fonciers* ») ne s'appréhende pas à première lecture. Plus exactement, son utilité échappe un moment à l'entendement, dès lors que la formulation d'une proposition inverse conduirait à l'absurde. Celle-ci reviendrait à disposer que celui qui veut procéder aux réalisations visées par l'article pourrait sans vergogne mépriser les distances ou les ouvrages imposés par les règlements en vigueur.

---

[86] P.-A. FENET, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, t. I, Paris, 1827, p. 118 cité par J.-L. HALPÉRIN, « Propriété ... », *op. cit.*, p. 74.
[87] *Ibid.*
[88] M. RÉMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire*, Paris, P.U.F., 1989, p. 92.

Le mot « *voisin* » cependant, retient l'attention. Il indique en l'espèce que la limitation au droit de propriété admise par le Code civil, même si elle est légale ou réglementaire, trouve sa *ratio legis* dans la protection du droit du voisin. Si celui-ci ne trouve pas de raison de se plaindre, les ouvrages dont dispose l'article 674 peuvent s'ériger au mépris de « *règlements et usages* » qui semblent donc parfaitement supplétifs[89].

L'apologie du voisin, souvent mis en exergue lorsqu'il s'agit de retracer la genèse du droit des nuisances industrielles, trouve de la sorte écho dans les dispositions du Code civil qui limitent l'exercice du droit de propriété. Comme le note Martine REMOND-GOUILLOUD, « *le voisin immédiat est seul en cause. S'il n'agit pas, ou si la nuisance dont il se plaint est insuffisamment nette, l'altération de l'environnement se trouve, faute de sanction, légitimée. Ainsi le voisin est traditionnellement, plus encore que le propriétaire, le gardien naturel de l'environnement* »[90].

26. Le décret du 15 octobre 1810 témoigne de la conception civiliste du droit de propriété dès son préambule. Il s'agit, dit l'Empereur, « *vu les plaintes portées par différents particuliers, contre une manufacture dont l'exploitation donne lieu à des exhalaisons insalubres ou incommodes, de protéger les propriétaires du voisinage* » (art. 1er, al. 3).

Le rapport ministériel du 9 octobre 1810[91] est explicite à cet égard. Le respect de la propriété d'autrui motive dans une très large mesure l'adoption imminente d'une réglementation relative aux nuisances industrielles.

« *J'admets*, précise-t-il, *que la plupart des établissements dont on se plaint n'occasionnent pas des exhalaisons contraires à la santé publique, mais, à coup sûr, on ne saurait nier que ces exhalaisons ne soient fort désagréables et que, par cela même, elles ne préjudicient aux propriétaires des maisons voisines en les empêchant qu'ils ne louent ces maisons ou en les forçant, s'ils les louent, à baisser le prix de leurs baux* ».

En somme, le décret s'annonce comme une « *mesure d'arbitrage entre deux formes de la sainte propriété* »[92], la rupture avec les polices de salubrité publique en vigueur étant « *admise* » par un ministre de l'intérieur, qui poursuivait en réalité très exactement ce but.

Le souci de conciliation entre propriétaires riverains a largement inspiré les réglementations du 19ème siècle en matière d'établissements classés[93].

---

[89] Un arrêt de la Cour de cassation dit pour droit que la disposition n'est en outre pas conditionnée par l'existence d'un règlement prescrivant la distance à observer (Cass., 17 octobre 1912, *Pas.*, p. 420).

[90] M. RÉMOND-GOUILLOUD, *op. cit.*, p. 93 ; voir aussi J.F. NEURAY, « La théorie des troubles de voisinage est-elle bonne pour l'environnement ? », in *Mélanges Hanotiau*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 199 à 231, et J.P. BAUD, « Le voisin protecteur de l'environnement », *op. cit.*

[91] Le rapport est reproduit dans L. A. MAGISTRI, *Traité général sur l'application de la nouvelle législation des établissements classés*, Association des établissements classés de France, Paris, 1923.

[92] J.-P. BAUD, « Le voisin ... », *op. cit.*, p. 16.

[93] Ainsi lit-on dans le rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 12 novembre 1849 relatif à la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes (*Mon. b.*, 20 novembre) qu' « *il a été reconnu qu'il convenait d'introduire des règles plus précises et plus complètes, tant dans l'intérêt des fabricants que dans celui des personnes qui peuvent avoir à souffrir du voisinage de certaines exploitations industrielles* ». De même, le rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 29 janvier 1863 – Révision et simplification des dispositions concernant la police des établissements dangereux et insalubres (*Mon. b.*, 2 février) expose-t-il que « *les prescriptions de cet arrêté ont un caractère essentiellement préventif. Elles tendent d'une part à protéger l'intérêt public et la propriété, et d'autre part à procurer dans certaines limites à l'industrie des gages de*

« *Essayer* (donc) *de tenir la balance entre les intérêts des propriétaires et les intérêts des manufacturiers, voilà l'esprit qui anime les (...) premiers textes sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes* »[94].

La Belgique fraîchement indépendante n'échappe pas à l'analyse, comme en témoignent ces conclusions précédant un arrêt de la Cour de cassation du 25 mai 1850 :

« *La loi a cherché à concilier les intérêts opposés des personnes, des propriétés et de l'industrie ; à cette fin elle a, dans l'intérêt des personnes et des propriétés, interdit à l'industrie la liberté naturelle qui lui appartenait d'ériger toute espèce d'établissement sans avoir de ce chef à répondre de ces actes dans leurs effets ultérieurs mis en rapport avec le tort causé ou la violation du droit d'autrui ; elle a, dans le même intérêt, subordonné cette liberté pour certains établissements à des mesures préventives qui, tantôt en arrêtent complètement l'action, tantôt lui imposent des charges onéreuses...* »[95].

On relèvera, enfin, que l'incidence de la consécration civiliste du droit de propriété sur la naissance contemporaine des polices des établissements dangereux, insalubres ou incommodes légitimera la pratique de l'audition du voisinage préalable à l'obtention d'une autorisation[96]. La formalité fut inscrite dans le décret du 15 octobre 1810 pour ne plus quitter jusqu'ores le champ du droit devenu celui de l'environnement.

§ 2. Les troubles du voisin et la préoccupation

A. Les troubles de voisinage et les nuisances industrielles

27. La conciliation qu'organise le décret du 15 octobre 1810 entre l'exercice divergent d'un droit de propriété nouvellement consacré va trouver un relais jurisprudentiel dans la construction de la théorie des troubles de voisinage. Celle de l'abus de droit seyant peu à appréhender la nouvelle notion d'incommodité dont dispose administrativement le décret du 15 octobre 1810, il convenait de dégager un tempérament à la formulation expresse de l'article 544 du code civil en privilégiant le caractère objectif de la nuisance jugée anormale.

Le décret du 15 octobre 1810, qui, comme le note J.-P. BAUD[97], emprunte la notion de nuisance domestique lorsqu'il crée la première police des établissements classés, annonce en

---

stabilité ». Il faudra, en Belgique, attendre l'arrêté royal du 27 décembre 1886 – Police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes – salubrité intérieure des ateliers (*Mon. b.*, 28 décembre) pour que soit annoncé un objectif de salubrité publique et non seulement de protection du voisinage immédiat. Sur ceci, voir *infra*, section 3.

[94] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques ...*, *op. cit.*, p. 97.

[95] Conclusions du Procureur général Leclercq, Cass. 25 mai 1850, *Pas.*, 1851, I, p. 7, cité par Ph. QUERTAINMONT, Droit administratif de l'économie, 1ère édition, Bruxelles, 1987, p. 121 et par J. F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, *op. cit* ., p. 277.

[96] Il est d'usage de faire remonter ce qui participe aujourd'hui du droit à l'information à la coutume de Metz qui, en 1579, ne permettait au magistrat d'accorder une autorisation d'établir une forge que « *les voisins préalablement ouys sur la commodité ou incommodité du lieux où on la veut construire* » (M. RÉMOND-GOUILLOUD, *op. cit.*, p. 97 et J.F. NEURAY, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 274). Sur ceci, voir *infra*, chapitre 2, section 1, § 2, III.

[97] J.-P. BAUD, « Le voisin... », *op. cit.*, p. 26.

d'autres termes la théorie des troubles de voisinage, relais civil de l'approche administrative. Ainsi, « *dès le début du 19ème siècle, les tribunaux vont forger la théorie, battant ainsi en brèche le caractère absolu du droit de propriété énoncé en 1804* »[98].

Il n'y a donc trouble de voisinage qu'en cas de dépassement d'inconvénients *normaux* de celui-ci, notion appréciée souverainement par le juge à travers les âges et les situations[99]. L'on sait qu'en Belgique, la théorie des troubles de voisinage dans son application actuelle a été dégagée par deux arrêts de la Cour de cassation du 6 avril 1960[100] . La condition d'anormalité y « *résulte d'une tolérabilité naturelle de l'homme et de l'environnement à un certain seuil d'agression, tolérabilité qui tient à la nature des choses* »[101].

28. Ignorant de la sorte les processus de « *synergie et d'accumulation* »[102], la théorie du trouble de voisinage a égaré le droit des nuisances industrielles. Si la jurisprudence présente cet avantage de permettre à la victime de ne pas devoir démontrer l'existence d'une faute dans le chef de l'auteur du trouble de voisinage, la théorie créée repose en revanche sur le souci constant de recherche de l'équilibre social entre l'exercice divergent du même droit de propriété et, de ce fait, est étranger, sinon par voie de conséquence ou simple coïncidence, à la protection de l'environnement[103]. Régime « *désuet et ségrégationniste qui sert la politique de développement industriel et de croissance illimitée* », la théorie des troubles de voisinage « *ne tient compte ni de la réalité des dommages et de la gêne subie, ni de la gravité du fait dommageable ou de son anormalité mais simplement de l'« inconvénient », élément intermédiaire entre le fait dommageable et le dommage* » [104].

B. La théorie de la préoccupation

29. L'article 9 du décret du 15 octobre 1810 consacre une de ces aberrations dont l'histoire met longtemps à se remettre, appelée communément droit d'antériorité ou de préoccupation, dont le fait n'a « *jamais* (été) *démenti depuis lors* »[105] .

L'article dispose comme suit :

> « *L'autorité locale indiquera le lieux où les manufactures et ateliers compris dans la première classe pourront s'établir et exprimera sa distance des habitations particulières. Tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage de ces manufactures et ateliers, après que la formation en aura été permise, ne sera plus admis à en solliciter l'éloignement* ».

---

[98] M. RÉMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire*, Paris, P.U.F., 1989, p. 94. L'auteur ajoute avec raison : « *Pendant un siècle et demi l'essentiel de la défense de l'environnement va se couler dans ce moule* ».
[99] J.-F. NEURAY, « La théorie ... », *op. cit.*, p. 205.
[100] *Pas.*, 1960, I, p. 915.
[101] F. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance,* Paris, *L.G.D.J.*, 1981, p. 236.
[102] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions ..., op. cit.*, p. 239.
[103] B. JADOT, « L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, VubPress, 1996, p. 114.
[104] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 875.
[105] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions..., op. cit.*, p. 99.

La disposition fonde donc la théorie dite de l'antériorité ou de la préoccupation, influant, ou plus exactement, neutralisant, l'analyse de l'anormalité au détriment de « *celui qui s'installe dans un quartier déjà pollué* »[106]. Si la préoccupation individuelle par rapport à l'installation de nouveaux venus ne justifiera pas aux yeux du magistrat un droit de polluer[107], il n'en est pas de même de la préoccupation dite collective. « *Plus un milieu donné est déjà exposé à une nuisance, plus celle-ci est perçue comme normale, et inversement, (...) le juge* (définissant) *la norme de référence à l'état de l'environnement existant au moment où commence l'activité génératrice du trouble* »[108].

30. La théorie des troubles de voisinage et de l'anormalité de l'inconvénient appartient intégralement au régime externe des établissements classés. La théorie de la préoccupation collective semble avoir, en revanche, une application interne au moins aussi nuisible que le permis de polluer qu'elle signifie pour le régime externe.

La préoccupation, a, en d'autres termes, un volet sanitaire. Comment s'en étonner dans un contexte axiologique où l'on ne craint pas d'écrire qu' « *il est permis de douter que la loi puisse pénétrer dans les ateliers pour en régler le régime* »[109].

Il est dès lors conseillé d'autoriser les usines les plus nocives là où l'air est déjà vicié et où les ouvriers y connaissaient déjà une situation sanitaire déplorable. « *Telle fabrique pourra être installée dans un lieu déjà couvert d'usines et peuplée d'ouvriers sans y apporter aucun trouble ni causer aucun dommage ; car elle se trouve dans un lieu qui y est identique ou analogue* »[110]. Il s'en déduit que l'ouvrier est lui-même considéré comme une nuisance, ou en tout cas y est assimilé dans la recherche des solutions aux conflits de voisinage qu'engendre le développement industriel du début du 19ème siècle[111].

Dans ce contexte, on conçoit aisément que la protection médiate du milieu par celle immédiate du voisin propriétaire soit peu efficace, dans la mesure où les ouvriers sont assez souvent locataires de logements appartenant à l'exploitant, si bien qu'on les imagine difficilement diligenter une action en trouble de voisinages contre le propriétaire d'une usine qui est aussi celui du logis et le débiteur de la paye. Dans le cas contraire, « *un licenciement règle tous les problèmes* »[112].

---

[106] J.-F. NEURAY, « La théorie ... », *op. cit.*, p. 211.

[107] C. MOSTIN, *Les troubles de voisinage*, Kluwer, 1998, p. 29. L'auteur signale même une jurisprudence estimant que « *le voisin qui vient s'établir à proximité d'une industrie incommodante peut raisonnablement s'attendre à ce que l'exploitant de l'industrie en question prendra les mesures nécessaires pour faire cesser les incommodités pour son voisin* » (Bruxelles, 26 mai 1961, *Ann. Not.*, 1961, p. 239 et note HAULOT).

[108] B. JADOT, J.-P. HANNEQUART ET E. ORBAN DE XIVRY, *Le droit de l'environnement*, Bruxelles, De Boeck, 1988, p. 337. Pour la consécration législative de l'irresponsabilité civile des pollueurs dans le cadre de la préoccupation individuelle, voir M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, pp. 890 à 893.

[109] Rapport fait par PERIN au Tribunat sur le projet de loi relatif aux Manufactures, Arts et Métiers. Séance du 19 Germinal an XI.

[110] L. RESSICAUD, *Des droits des tiers lésés par le voisinage des établissements incommodes, insalubres et dangereux*, Lyon, 1902, p. 78. Cet extrait assez célèbre est cité notamment par J.-P. BAUD, « Le voisin protecteur ... », *op. cit.*, p. 31 et M. RÉMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire, op. cit.*, pp. 34 et 35.

[111] Un arrêt du Conseil d'Etat de France du 20 mai 1881 ne craint pas de concevoir que les ouvriers sont une nuisance industrielle, leur afflux provoquant une diminution de la valeur des immeubles résidentiels avoisinants. Le recours est toutefois rejeté parce que la « *nuisance* » n'est pas visée par la nomenclature de la réglementation sur les établissements classés en vigueur (cité par J.-P. BAUD, « *Le voisin...* », *op. cit.*, p. 29, note 60).

[112] J.P. BAUD, *ibid.*, p. 30.

On notera toutefois que la théorie des troubles de voisinage connaîtra, avec la protection du travailleur un point d'analogie : celui de la responsabilité objective du pollueur en cas d'anormalité du trouble causé à l'extérieur de l'entreprise, et de la théorie du risque créé, ou du risque-profit en droit du travail. Nous y reviendrons.

§ 3. Les choses sans maître

31. L'expression absolue et sans doute pléonastique de l'article 544 du Code civil ne doit pas faire omettre l'article 714 du même Code rédigé comme suit :

> « *Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir* ».

La disposition tranche avec la philosophie générale du livre II du Code civil. Elle ne faisait d'ailleurs pas partie des projets législatifs[113].

L'air fait manifestement partie de ces choses « *dont l'usage est commun à tous* » [114]. Il n'apparaît pas toutefois que le décret du 15 octobre 1810 soit une de ces « *loi de police* (réglant) *la manière d'en jouir* ». C'est en ce que l'air vicié par la manufacture incommode trouble la jouissance de la propriété du voisin que le décret impérial prône l'éloignement ou l'autorisation, non parce que l'exploitation à éloigner ou à autoriser pourrait user d'un bien commun à tous en l'altérant suffisamment qu'il ne puisse satisfaire sans incommodité l'usage du voisinage.

L'article 714 du Code civil qui pourrait fonder pour d'aucun l'aspect subjectif du « *droit de vivre dans un environnement conservé* »[115] et donner ainsi « *un ancrage au droit à l'environnement* »[116] n'inspire pas, en d'autres termes, le décret du 15 octobre 1810. Seul l'air est adopté comme critère d'appréciation de la nuisance à réglementer et ce, comme souligné, considérant d'une part sa morbidité éventuelle et, d'autre part, l'atteinte que, délétère, il peut porter à l'exercice « *absolu* » du droit de propriété.

L'eau, singulièrement, n'a pas été retenue par Napoléon Ier et son ministre de l'intérieur comme vecteur de nuisance industrielle. Le Code civil, pourtant, y consacre plusieurs dispositions qui laissent entendre que l'usager de l'eau présente en amont ne pouvait disposer de façon absolue d'une eau servant en aval[117]. Il est vrai qu'en choisissant l'air comme seul

---

[113] L'article 714 du Code aurait été inséré à la suite d'une observation de la Cour d'appel de Paris (C. Toullier, *Le droit civil français*, Paris, 1823, t. III, n° 475 et t. IV, n°5 ; *Pandecte belge*, V, Choses communes, Larcier, 1886, n° 3, cité par B. JADOT, « L'environnement n'appartient à personne ... », *op. cit.*, p. 95.

[114] Comme le note B. JADOT, cette disposition n'énumère pas, même de façon exemplative, les choses communes. « *C'était prudent : n'eut-il pas, en effet, été aussi vain que périlleux de vouloir énumérer précisément et exhaustivement tout ce qui est normalement – sauf transgression de la règle – d'une fécondité inépuisable et qui peut apparaître comme vitale pour l'homme, alors que les éléments visés se prêtent mal à une définition juridique et que l'appréciation de ce qui est vital pour l'homme est nécessairement appelé à évoluer ?* » (*Ibid.*, p. 100).

[115] *Ibid.*, p. 108.

[116] *Ibid.*, p. 119.

[117] Ainsi les articles 643 : « *Le propriétaire de la source ne peut en changer le cours, lorsqu'il fournit aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire ; mais si les habitants n'en ont pas acquis ou prescrit l'usage, le propriétaire peut réclamer une indemnité, laquelle est réglée par expert* », 644 :

vecteur de nuisance, le décret impérial limitait le voisinage aux abords immédiats de la manufacture, voire réduisait celui-ci à néant si des cheminées étaient suffisamment hautes pour rassurer l'administration sur l'absence de nécessité d'éloigner l'établissement ou de le soumettre à autorisation.

A fortiori la méconnaissance de l'article 714 du Code civil par les auteurs du décret impérial a-t-elle entraîné celle de régler la police interne des manufactures et ateliers. L'air, laissé à l'usage de tous, est celui également respiré par l'ouvrier ce qui ne s'est avéré digne de protection juridique que dans les mines, minières et carrières, lieux où le taux de mortalité a contraint rapidement à l'adoption de réglementations spécifiques.

§ 4. Le droit de propriété des mines, minières et carrières

32. « *Toutes les substances minérales (...) sont à la disposition de la nation, et ne peuvent être exploitées que de son consentement, sous sa surveillance, et en vertu d'une autorisation expresse qui n'est accordée qu'après l'exécution des formalités prescrites par la loi* »[118].

L'exploitation des mines, minières et carrières revêt cette triple caractéristique vis-à-vis d'un droit de propriété qu'il convient donc de tempérer, qu'elle est géographiquement évolutive, qu'elle est conditionnée par la présence d'un filon, et qu'elle est indispensable à l'économie de la nation[119].

La loi du 21 avril 1810 concernant les mines, minières et carrières[120] organise en conséquence un démembrement du droit de propriété en distinguant celui de la surface et celui du sous-sol, acquis par un acte de concession, délibéré en Conseil d'Etat[121].

La recherche du filon exploitable sans l'agrément du propriétaire est consentie avec l'autorisation du Gouvernement[122]. La technique de l'éloignement est adoptée, la distance, justifiée par des considérations d'instabilité de terrains, étant fixée à 100 mètres « *des clôtures ou habitations* »[123].

« *Celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendante du domaine public par l'article 538, au titre de la Distinction des biens, peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire*», et 645 : « *S'il s'élève une contestation entre les propriétaires auxquels ces eaux peuvent être utiles, les tribunaux, en prononçant, doivent concilier l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété...* ».

[118] J.-A. CHAPTAL, *Instruction relative à l'exécution des lois concernant les Mines, Usines et Salines*, 18 Messidor, an IX, Impr. des Sourds-Muets, an IX, Paris, 1800-1801.

[119] « *La mine n'est pas, comme la superficie, une propriété susceptible de division en nature. Elle n'est pas, dans son gisement et dans ses allures, en rapport avec la propriété du sol. Elle s'étend, s'élargit ou se resserre ; elle se dresse ou s'incline, elle s'enfonce ou se relève, et parcourt ainsi irrégulièrement tout le territoire de la concession. (...) Dès que* (les propriétaires de la surface*) ne veulent pas exploiter la mine, ils n'ont pas à se plaindre de ce que d'autres l'exploitent* » (rapport de M. FALLON, citant GENDEBIEN, sur le projet de loi sur les mines, devenue la loi du 2 mai 1837, *Pasin.*, 1837, p. 134).

[120] *Pasin.*, p. 83.

[121] Art. 6.

[122] Art. 10.

[123] Cet éloignement ne pouvait être requis d'un propriétaire même s'il ne possédait pas de droits réels sur les terrains le séparant de 100 mètres de l'activité extractive. Le principe fera l'objet d'une restriction en Belgique, aux termes de la loi du 8 juillet 1865 (*Mon. b.*, 13 juillet 1865), qui soumet ce droit à la condition que le

Il faut attendre l'article 50 de la loi pour trouver une mesure, très relative, de police interne des mines, minières et carrières. Ledit article impose au préfet de pourvoir, notamment, à la sûreté des ouvriers « *ainsi qu'il est pratiqué en matière de grande voirie, et selon les lois* ».

Les raisons mêmes qui ont conduit à adopter des mesures civiles en matière d'exploitation des mines, minières et carrières, et spécialement la nécessité de ne pas laisser leur exploitation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie[124], devaient rapidement conduire à assurer une protection plus sensible des mineurs.

Ainsi, suite à une succession tragique d'accidents miniers, « *ayant excité d'une manière particulière notre sollicitude en faveur de nos sujets occupés journellement aux travaux des mines* », l'Empereur adopte le 3 janvier 1813 un décret qui, pour la contribution à la construction de la police interne des exploitations, mérite d'être relevé [125]. La disposition agit par prévention en organisant la centralisation de l'information. Le fait susceptible de faire craindre un péril doit parvenir rapidement à l'ingénieur des mines, qui peut en conséquence requérir que soient prises les dispositions utiles. Ainsi, « *lorsqu'une partie ou la totalité d'une exploitation sera dans un état de délabrement ou de vétusté tel que la vie des hommes aura été compromise ou pourrait l'être (...), le préfet ordonnera la fermeture des travaux* »[126].

33. Le décret prescrit encore les mesures à prendre en cas d'accident en organisant, ici aussi, la centralisation de l'information et en chargeant l'ingénieur des mines de constater l'accident et de prendre « *les mesures convenables pour faire cesser le danger et en prévenir la suite* »[127].

L'article 15 comporte les premières dispositions d'hygiène et de médecine du travail, qui prescrit que « *les exploitants seront tenus d'entretenir sur leur établissement, dans la proportion du nombre des ouvriers ou de l'étendue de l'exploitation, les médicaments et les moyens de secours qui leur seront indiqués par le ministre de l'intérieur, et de se conformer à l'instruction réglementaire qui sera approuvée par lui à cet effet* », tandis que le ministre de l'intérieur peut, le cas échéant, imposer l'emploi d' « *un chirurgien spécialement attaché au service de l'établissement*».

La loi coordonnée du 13 septembre 1919 sur les mines, minières et carrières[128], quoi qu'adoptée plus d'un siècle après le décret du 3 janvier 1813 et alors que l'exploitation minière avait largement pris sa part dans l'insalubrité ouvrière tout au long du 19ème siècle, ne présente sous l'angle de la police interne des industries extractives aucun progrès normatif[129].

---

propriétaire de l'immeuble à protéger soit aussi celui des parcelles séparant la clôture ou l'habitation de la mine, de la minière ou de la carrière.

[124] L'on notera que l'art. 49 du décret du 21 avril 1810 tient la restriction ou la suspension d'une exploitation pour une « *manière (d') inquiéter la sûreté publique* ».

[125] Décret du 3 janvier 1813 contenant des dispositions de police relatives à l'exploitation des mines, *Pasin.*, p. 201.

[126] Art. 7.

[127] Art. 13.

[128] *Mon. b.*, 3 mars 1920.

[129] La police des mines est réglée aujourd'hui, en Région wallonne, par le décret des mines du 7 juillet 1988 (*Mon. b.*, 27 janvier 1989). Ce décret reprend, en substance, les rares dispositions relatives à la protection des ouvriers. La Région est en effet ici également compétente pour régler la police interne de l'exploitation, sur pied de l'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 (exploitation des ressources naturelles) avant sa modification par la loi spéciale du 8 août 1988. La police des minières et carrières a fait l'objet d'un décret

L'article 76 confère au Roi le pouvoir de régler « *en ce qui concerne les mines, les minières et les carrières souterraines, ainsi que leur dépendance superficielle, les dispositions à prendre soit à titre préventif, soit en cas de danger imminent, tant pour la sauvegarde de la sûreté, de la salubrité et de la commodité publiques que pour l'intégrité de la mine, la solidité des travaux, la sécurité et la santé des ouvriers, ainsi que pour la conservation des propriétés des eaux utiles à la surface* »[130]. Un seul article donc, en son contenu positif, règle à la fois la police interne et externe de l'industrie extractive, avec un premier régime de protection des eaux, si tant est, toutefois, qu'elles soient « *utiles à la surface* ».

Les « *obligations envers le personnel ouvrier* » forment le bref et dernier paragraphe de la section consacrée aux obligations des propriétaires de mines[131]. Ces articles contiennent des dispositions de protection élémentaire, comme l'interdiction du travail de fond aux femmes et aux garçons âgés de moins de 14 ans, l'obligation d' « *établir des bains-douches mis à la disposition des ouvriers* » et le contrôle des ingénieurs des mines sur l'ensemble.

Le démembrement des droits de propriété et les mesures embryonnaires de protection du travail et de l'ouvrier trouvent donc leur source dans la même préoccupation, à savoir l'indispensable continuité de l'exploitation extractive.

Pour autant la police interne de l'activité ne fut pas plus soumise, en 1810, à autorisation pour les manufactures et ateliers incommodes qu'à concessions pour les mines, minières et carrières.

La genèse du R.G.P.T. indique cependant que cette préoccupation, comme souvent à la suite de catastrophes sociales et humaines, a suffisamment émergé pour qu'il soit tenté, avec un succès cependant très relatif, de se libérer de la gangue de l'essentielle, sinon exclusive, protection du voisin propriétaire.

---

wallon du 27 octobre 1988 *(Mon. b.,* 8 juin 1989), pris de la même compétence régionale. Ce décret a été abrogé par le décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*Mon. b.*, 9 août), lequel soumet l'extraction et les dépendances à permis d'environnement, si bien que la police des carrières procède désormais des compétences régionales en matière d'environnement (art. 6, § 1er, II, de la loi spéciale) et non plus de celles exercées en matière d'exploitation des ressources naturelles (art. 6, § 1er, VI, 5°, de la loi spéciale), ce qui exclut en principe dans le permis toute disposition de police interne consacrée à la protection des travailleurs (sur ceci, voir *infra*, section 4).

[130] Prescrit de l'article 15 de la loi du 5 juin 1911 complétant et modifiant les lois du 21 avril 1810 et du 2 mai 1837 sur les mines, minières et carrières.

[131] Il s'agit des articles 33 à 36 de la loi du 5 juin 1911.

Section 3 : Le Règlement général pour la protection du travail ou l'inscription topologique de la distinction

34. Le Règlement général pour la protection du travail est un monstre.

Le juriste a découvert avec lui une espèce inconnue que seul le temps et la pratique lui ont permis de partiellement apprivoiser, sans qu'il ne fût jamais complètement acquis à cet ensemble volumineux et épars[132] de dispositions appelées à régler tout à la fois le régime d'autorisation des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes (Titre I), l'hygiène du travail ainsi que la sécurité et la santé des travailleurs (Titre II), les prescriptions techniques que doivent remplir les appareils, les machines et installations dans certaines industries ou dans toutes (Titre III), le « *régime spécial des appareils et machines à vapeur* » (Titre IV) ainsi que le contrôle des dispositions de l'ensemble (Titre V).

Cette division en titre a été largement comprise comme séparant hermétiquement la police externe, faisant l'objet du titre I[133], et les polices internes, que visent les titres II et III. Cette structure indiquerait l'application topologique de la norme, à l'extérieur de l'établissement classé si celle-ci est comprise dans le titre I, à l'intérieur de l'établissement, qu'il soit classé ou non, si elle relève au contraire des titres II ou III.

Cette conception, intellectuellement confortable il est vrai, est sensiblement inexacte. Aussi, dès lors cependant que le R.G.P.T. a constitué durant un demi siècle le siège de la matière, et qu'il l'est encore pour nombre de ses dispositions, il a semblé opportun d'y consacrer la présente section.

Pour saisir l'étonnant parallélisme de la construction des polices interne et externe que révèle donc la structure même du R.G.P.T., il paraît utile de s'arrêter sur son étrange genèse (§1), ses bases légales incertaines (§2), son objectif de codification manqué (§3) et la distinction floue, enfin, qu'il semble porter entre les polices internes et externes du travail et de l'industrie (§4).

§ 1. Genèse du Règlement général pour la protection du travail

A. La protection de l'ouvrier par l'autorisation d'exploiter

35. La genèse du R.G.P.T. s'inscrit, sans discontinuer, dans l'histoire du droit des nuisances industrielles, dont il est convenu d'arrêter la naissance au décret impérial du 15 octobre 1810.

---

[132] Le R.G.P.T. contenait, tel qu'approuvé par les arrêtés du Régent du 11 février 1946 et 27 septembre 1947, 849 articles, avant d'être progressivement étoffé par des dispositions dont la numérotation et la place dans l'ensemble ont contribué au défaut d'unité du règlement. Voir à ce sujet M. SOJCHER-ROUSSELLE, *Droit de la sécurité et de la santé de l'homme au travail*, Bruxelles, Bruylant, 1979, pp. 1 et 2.

[133] Ou IV pour les chaudières à vapeur.

Ainsi en va-t-il en tout cas des titres I et IV du R.G.P.T. portant respectivement le régime des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes[134], et le régime spécial des appareils et machines à vapeur.

L'articulation de ceux-ci, presque directement issus de la législation française du début du 19ème siècle, avec des dispositions dont on a relevé le caractère hétéroclite, procède en revanche du développement, dans la suite de ce même 19ème siècle, d'une préoccupation croissante pour les conditions, souvent effroyables, dans lesquelles s'exerçait l'activité ouvrière.

Avant, en effet, l'adoption de la loi du 2 juillet 1899 concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans des entreprises industrielles et commerciales[135], autorisant « *le Gouvernement (...) à prescrire les mesures propres à assurer la salubrité des ateliers ou du travail et la sécurité des ouvriers dans les entreprises industrielles et commerciales dont l'exploitation présente des dangers, même lorsqu'elles ne sont pas classées comme dangereuses, insalubres ou incommodes* », les premières mesures de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs ont été jointes aux régimes existants des établissements classés [136].

Aussi l'histoire du droit de la protection des travailleurs se confond-elle, jusqu'à la fin du 19ème siècle, avec celle du droit des nuisances industrielles[137]. L'on notera par analogie que, selon nombre d'auteurs, l'histoire du droit de l'environnement contemporain trouve quant à elle sa source dans le droit des établissements dangereux, insalubres ou incommodes[138].

La genèse du R.G.P.T. témoigne, quoi qu'il en soit, de ces entrelacs de préoccupations liées au droit de propriété, aux intérêts de l'industrie, à la protection des ouvriers, et à terme, ou par ricochet, à celle de l'environnement.

36. Le décret du 25 octobre 1810 a, dans nos régions, survécu à la fin de l'Empire.

Sous régime hollandais, une loi du 21 mai 1819 « *contenant une nouvelle ordonnance sur le droit de patente* »[139] trouve application dans nos régions[140]. La patente visée « *donnera à la personne à qui elle est accordée, la faculté d'exercer, pendant le temps pour lequel elle a été délivrée, et partout où le patenté le jugera convenable, les commerce, profession, métier, industrie et débit y mentionnés* »[141].

---

[134] A l'exception des mines, minières et carrières souterraines, ainsi que des fabriques et des dépôts d'explosifs.
[135] *Mon. b.*, 12 juillet 1899.
[136] M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 359 . L'auteur relève à propos que « *dans le régime des mines, minières et carrières, qui n'a pas été coordonné dans le R.G.P.T., des dispositions fort anciennes prévoyaient déjà certaines mesures en faveur de la sécurité des ouvriers mineurs* » (p. 74, note 102).
[137] Défini par P. HORION comme « *l'ensemble des règles juridiques qui gouvernent spécifiquement l'industrie, c'est-à-dire toutes les opérations qui concourent spécifiquement à la production de richesses* » (*Notions de droit industriel belge*, Liège, Faculté de droit, La Haye, Martinus Nijhoff, 1967, p. 7).
[138] R. NUYTS, *De als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen*, Brugge, Vander Broele, 1970, pp. 33 et 34, et J.F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 276.
[139] Loi du 21 mai 1819 contenant une nouvelle ordonnance sur le droit des patentes, *Pasin.*, 1919, p. 261.
[140] Cette loi abroge une ordonnance du 11 février 1816 *portant établissement d'un droit de patente (Pasin.*, p. 26*)*, aux principes analogues.
[141] Art. 3.

La loi du 21 mai 1819 a, comme son intitulé l'indique, pour objectif premier de percevoir l'impôt, en établissant « *un droit égal pour un grand nombre de professions et métiers* »[142]. Elle ne consacre donc pas par cette patente une autorisation d'exploiter, telle celle qui fut introduite par le décret impérial de 1810, qui demeure formellement en vigueur[143]. De même, le « *registre* » qu'il devient obligatoire de tenir « *pour l'inscription des ouvriers* » n'a pas pour vocation d'assurer une première protection juridique des conditions de travail, mais de calculer un impôt qui varie suivant ce nombre[144].

Il en résulte que, si la patente est accordée, les « *commerce, profession, industrie, métier ou débit* » ne connaissent d'autres entraves que le respect des « *règlements de police générale et locale* »[145], et l'obtention d'une autorisation, si le cas échéant elle a été requise sur pied du décret impérial.

L'activité industrielle et commerciale est alors potentiellement soumise à un double système d'autorisation : une patente d'instigation fiscale et, le cas échéant, un permis appelé à prévenir le voisinage des effets externes des « *manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux* ».

Les dispositions hollandaises sur les patentes posent donc en des termes apparemment libéraux un principe qui l'est moins, déduit de l'interdiction générale de se livrer à une quelconque activité économique, sauf octroi de la patente ou exclusion prévue par le texte[146]. Le principe du décret impérial, au contraire, est de ne soumettre à autorisation que les quelques activités considérées comme nuisibles au voisinage expressément énumérées, tout autre ne nécessitant aucun permis.

37. L'arrêté royal du 31 janvier 1824 « *concernant les autorisations pour l'établissement de certaines fabriques et usines* »[147] instaure en nos régions une police spéciale des activités industrielles, en écho au décret impérial du 15 octobre 1810, qu'il abroge d'ailleurs expressément[148].

L'arrêté est motivé par la volonté de « *prescrire les dispositions nécessaires relativement aux fabriques et autres usines, qui, par un établissement ou un changement inconvenant, menacent évidemment le public de danger, de préjudice, ou d'incommodité, et pour lesquels établissement et changement, l'examen et l'approbation préalable de l'autorité publique doivent, en bonne police, être considérés comme nécessaires, au moyen desquelles dispositions interviendra toute incertitude, tant pour ceux qui désireraient procéder à ces établissements ou à ces changements, que pour les autorités publiques* ».

L'article 1er énumère six types d'établissements qui relèvent de la compétence du Roi, une cinquantaine qui nécessiteront « *l'autorisation préalable des états députés des provinces ou*

---

[142] « *Observations explicatives des motifs du projet d'une nouvelle loi sur le droit des patentes* », *Pasin.*, 1819, p. 262.
[143] La loi fondamentale du royaume des Pays-Bas du 24 août 1815 (*Pasin.*, p. 319) dispose en l'article 2 de ses *Articles additionnels* que « *toutes les lois demeurent obligatoires, jusqu'à ce qu'il y soit autrement pourvu* », ce qui ne s'avèrera en l'espèce qu'avec l'arrêté royal du 31 janvier 1824.
[144] Art. 33 de la loi.
[145] Art. 2, alinéa 3, de la loi.
[146] Il en va ainsi des «*ecclésiastiques, catéchistes, marguilliers* », fonctionnaires, avocats, médecins, etc...
[147] *Pasin.*, 1824, p. 470.
[148] Art. 14.

de notre Grand-Duché de Luxembourg » et une trentaine dévolue à l'appréciation des administrations locales. Il procède donc du texte un système d'autorisation d'établissements répartis en trois catégories, selon le degré par lequel ils « *menacent évidemment le public de danger, de préjudice ou d'incommodité* » et qui, selon ce degré, sont soumis à des autorisations émanant d'autorités diverses.

38. L'arrêté royal du 24 janvier 1824 a été abrogé et remplacé en Belgique par celui du 12 novembre 1849[149].

Alors que les dispositions qui l'ont précédé n'ont instauré qu'une police externe, cet arrêté comporte une avancée rhétorique dans l'élaboration de la police interne des établissements classés en ce qu'il souligne, dans son préambule, « *l'utilité de prendre certaines mesure de préservation pour les ouvriers employés dans ces établissements* » dangereux, insalubres et incommodes. Dans son rapport au Roi, le ministre de l'intérieur juge utile de préciser que « *l'on ne s'était occupé* (jusque-là) *que des mesures à prendre afin de préserver la sûreté ou la commodité des personnes résidant dans le voisinage d'usines dont les travaux présentent pour eux des dangers ou des inconvénients. Un intérêt non moins digne de sollicitude, celui des ouvriers employés dans ces établissements, dont l'exploitation peut offrir, dans bien des cas, un caractère plus pernicieux à l'intérieur de l'usine qu'à l'extérieur, cet intérêt avait échappé à la vigilance du législateur*»[150].

En conséquence, l'arrêté royal oblige le demandeur en autorisation d'exploiter de préciser « *les mesures qu'on se propose de prendre pour empêcher ou diminuer les inconvénients de l'établissement, tant pour les voisins que dans l'intérêt des ouvriers* »[151]. Il contraint en outre à revoir l'autorisation en cas de chômage de plus de deux ans ou de modification notable « *sous le rapport de la salubrité publique ou intérieure, ou au préjudice des voisins* »[152].

L'arrêté royal du 12 novembre 1849, précédant de près d'un siècle le R.G.P.T., n'en demeure pas moins une disposition essentielle, non pas tant pour l'élaboration d'une police spéciale organisant un régime d'autorisation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, mais en ce qu'elle distingue donc, sommairement, ce qui deviendra la police externe et la police interne de l'établissement. La première, classiquement, vise à protéger le voisinage et poursuit la salubrité publique, la seconde est appelée à protéger les ouvriers contre les aspects nuisibles de l'exploitation, «*dans bien des cas plus pernicieux* » que ceux dont pourrait souffrir les voisins.

Nonobstant l'objectif déclaré, il faut toutefois convenir que l'arrêté, bien que pourvu d'une nomenclature assez précise désignant chaque atelier et établissement nécessitant une autorisation, reste muet quant aux conditions qu'il conviendrait de remplir, pour chacun de ceux-ci, s'agissant de la protection des ouvriers.

39. Dans cette perspective, l'arrêté royal du 29 janvier 1863[153] n'a marqué qu'un progrès très relatif[154]. Comme le note Monique SOJCHER-ROUSSELLE, la police interne des

---

[149] A. R. relatif à la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, *Mon. b.*, 13 novembre 1849.
[150] *Pasin.*, 1849, p. 693.
[151] Art. 2, alinéa 2.
[152] Art. 16, alinéa 2.
[153] A. R. du 29 janvier 1863 portant révision et simplification des dispositions concernant la police des établissements dangereux et insalubres, *Pasin.*, 1863, p. 45.

établissements classés ne fait encore l'objet d'aucune disposition générale mais est laissée à l'appréciation de l'autorité compétente à octroyer l'autorisation[155]. Au su des idées qui marquaient la seconde moitié du 19ème siècle, il ne fait pas de doute que cette liberté laissée aux autorités compétentes n'a concouru que très faiblement à la protection des travailleurs, ce qui contribue vraisemblablement à expliquer les grèves sanglantes de 1886[156].

40. Faisant manifestement suite à ces événements, l'arrêté royal du 27 décembre 1886[157], relevant que les articles 2 et 6 de l'arrêté royal du 29 janvier 1863 s'attachaient à l'intérêt des ouvriers, vise à améliorer leur situation.

Dans son rapport au Roi, le ministre de l'intérieur et de l'instruction publique, soulignant « *que la salubrité intérieure des ateliers n'est pas assurée comme elle devrait l'être* » et relevant que « *les travailleurs manquent, sous ce rapport, d'une protection suffisante* », présente le projet d'arrêté comme visant « *à rendre plus sérieuses et plus efficaces les mesures à prescrire à cette fin par les autorités administratives* ».

A cette fin, l'article 1er de l'arrêté innove en prescrivant que toute demande d'autorisation d'un établissement de première classe devra être accompagnée d'une notice « *faisant connaître les mesures proposées dans l'intérêt des ouvriers, en vue de prévenir ou d'atténuer les inconvénients auxquels l'établissement pourrait donner lieu* ».

En outre « *chaque arrêté d'autorisation sera appuyé d'un rapport spécial fait par un fonctionnaire ou un comité technique compétent, sur les mesures proposées en vertu de l'article précédent. L'arrêté énoncera, de manière expresse et spéciale, les conditions prescrites ensuite de ce rapport* »[158].

Cette disposition réglementaire innove à plus d'un titre. Elle est d'abord remarquable par la création d'une notice, destinée à mieux informer l'autorité compétente relativement aux effets du projet sur les ouvriers qui y seront occupés.

---

[154] M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 79.

[155] M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 78.

[156] Une révolte ouvrière historique, née à Liège en mars 1886, s'étend jusqu'à Charleroi. Ces grèves massives et manifestations d'ampleur seront durement réprimées par les forces de l'ordre, au prix d'environ 25 morts. Ces événements sont notamment à l'origine de l'introduction dans le code pénal d'un 4ème alinéa à son article 66, qui était ainsi libellé : « S*eront punis comme auteurs d'un crime ou d'un délit : ceux qui, soit par les discours tenus dans les réunions ou dans les lieux publics, soit par des placards affichés, soit par des écrits imprimés ou non, et vendus ou distribués, soit par des dessins ou des emblèmes, auront provoqué directement à le commettre, sans préjudice des peines portées par la loi contre les auteurs de provocation à des crimes ou à des délits, même dans le cas où ces provocations n'ont pas été suivies d'effet* » (Loi du 25 mars 1891 portant répression de la provocation à commettre des crimes et délits, *Mon. b.*, 26 mars 1891). Cet article reprend *expressis verbis* l'article 2 de la loi homonyme du 23 août 1887 qui, prise dans la foulée des événements, n'avait été promulguée que pour trois ans (*Mon. b.*, 29-30 août 1887). Pour de plus amples commentaires sur l'origine des journées de mars 1886 et leurs conséquences, l'on consultera utilement A. HENRY, « Wallons et Wallonie », in *La Wallonie, le pays et les hommes, lettre, art, culture*, t. I, La renaissance du livre, Bruxelles, 1977, p. 74 et M. BRUWIER et al., *1886, La Wallonie née de la grève ?*, colloque organisé à l'Université de Liège les 29 octobre, 14 et 29 novembre 1986, Bruxelles, Labor, 1990.

[157] A.R. du 27 décembre 1886 – police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes – sécurité intérieure des ateliers, *Mon. b.*, 28 décembre 1886.

[158] Art. 2.

On ne peut pas en effet s'empêcher de voir dans ce document, eu égard à la similitude tant terminologique que téléologique, l'ancêtre des notices d'évaluation des incidences sur l'environnement prévues par les polices actuelles des établissements classés et de l'urbanisme. Il est particulièrement relevant de constater que si le souci de sécurité et de salubrité internes a engendré l'instrument de la notice, ce même souci a disparu des notices actuelles[159], qui semblent, dès lors erronément, n'être apparues qu'avec la naissance du concept européen de système d'évaluation des incidences ou d'impact sur l'environnement.

L'arrêté est encore novateur en ce qu'il assortit l'instruction d'une demande de permis de la rédaction d'un « *rapport spécial fait par un fonctionnaire ou un comité technique compétent* », qui dicte directement les conditions auxquelles sera assortie l'autorisation.

Il est ici aussi piquant de constater que c'est visant la protection des ouvriers que le Roi crée un instrument, le rapport d'un fonctionnaire instructeur, qui, parfaitement répandu dans l'instruction des permis d'urbanisme et d'environnement actuels, ne vise toutefois plus ladite protection sociale[160].

41. Un arrêté du 31 mai 1887[161] donne effectivité à l'arrêté royal du 27 décembre 1886. Le premier arrête la nouvelle nomenclature des « *industries, dépôts, etc. qui, en raison du danger, de l'insalubrité ou de l'incommodité qu'ils présentent, ne peuvent être établis qu'en vertu d'une autorisation administrative* ». A ses termes, seuls certains établissements de classe 1 nécessitent la notice préalable de protection de l'intérêt des ouvriers et le rapport spécial du fonctionnaire ou du comité technique compétents.

Près d'un établissement sur deux y échappe, l'arrêté royal du 31 mai 1887 marquant donc un net recul par rapport à l'arrêté royal du 27 décembre 1886, soumis au Roi par un Ministre de l'Intérieur « *encore sous l'empire des idées qu'avaient fait naître les événements de 1886 et les yeux fixés sur l'enquête*[162] *qui résumait les revendications légitimes du monde industriel* »[163].

Par une circulaire du 28 décembre 1886[164], le ministre de l'intérieur et de l'instruction publique adresse aux gouverneurs de province les explications qu'il juge utiles à assurer une correcte application de ce premier arrêté royal du 27 décembre 1886.

Le Ministre y rappelle que :

---

[159] Sur ceci, voir *infra*, Section 4, § 2.

[160] Sans perdre de vue que la consécration d'un rapport dédié à la protection des travailleurs relèverait aujourd'hui de la compétence d'un fonctionnaire fédéral, les régions ne réglant pas cette matière (sur ceci, voir *infra*, section 4).

[161] *Mon. b.*, 15 juin 1887.

[162] Il s'agit de l'enquête réalisée par le « comité chargé de s'enquérir de la situation du travail industriel dans le Royaume et d'étudier les mesures qui pourraient l'améliorer", institué par l'arrêté royal du 15 avril 1886, suite aux événements du mois de mars. Le rapport d'enquête donnera naissance aux premières lois sociales que sont la loi du 16 août 1887 instituant le Conseil de l'industrie et du travail, chargé de missions d'information, de consultation et de conciliation des conflits collectifs, la loi du 16 août 1887 portant réglementation du paiement des salaires aux ouvriers et la loi du 18 août 1887 relative à l'incessibilité et à l'insaisissabilité des salaires des ouvriers.

[163] Interprétation donnée, en 1894, par le ministre de l'agriculture, de l'industrie et des travaux publics de l'évolution intervenue en 1886. Voir G. ABEL, *Code industriel belge,* Bruxelles, Bruylant, 1905, p. 34, cité par M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 78, note 112.

[164] *Mon. b.*, 28 décembre 1886.

« c'est la salubrité intérieure[165] *de l'établissement qui est visée ici. La notice y relative sera annexée à la demande ; elle fera partie intégrante du dossier avec le rapport auquel elle donnera lieu.*

Sous le régime actuel, les autorités peuvent statuer sans prendre l'avis de personne. (...) A l'avenir, l'administration ne pourra pas se dispenser de soumettre à l'appréciation d'un fonctionnaire compétent les engagements pris par l'industriel demandeur dans l'intérêt de ses ouvriers, lorsqu'il s'agira d'un établissement de première classe. Ce fonctionnaire s'assurera, sur le vu de la notice, et, au besoin, par une visite des lieux, des précautions que l'on compte prendre dans l'intérêt du personnel de l'usine ; il continuera ses observations et ses conclusions, sur ce point, dans un rapport spécial. L'autorité, ainsi éclairée, refusera l'autorisation sollicitée, ou bien l'accordera en la subordonnant à toutes les conditions qu'elle jugera nécessaires, voire même dans certains cas la limitation de la journée du travail, l'exclusion des enfants au dessous de tel âge, etc. Qui peut le plus peut le moins »[166].

L'efficacité de l'arrêté royal du 29 janvier 1886 demeure faible. Outre, comme évoqué, que son champ d'application a été sérieusement réduit quant au nombre d'établissements de classe 1 soumis à l'obligation d'une notice dans l'intérêt des ouvriers par l'arrêté royal du 31 mai 1887, il n'organise aucune mesure de publicité en faveur des ouvriers, l'article 4, alinéa 3, n'imposant qu'une notification aux « *intéressés* », au rang desquels ceux-ci ne s'inscrivaient certainement pas. L'arrêté n'organise pas plus de possibilités pour l'autorité compétente à octroyer l'autorisation de possibilités de modifier les conditions auxquelles celles-ci étaient délivrées, notamment en matière de protection des ouvriers.

En outre, jusqu'à la loi du 5 mai 1888, le contrôle du bon « *accomplissement des conditions qui règlent l'exploitation des établissements* » classés[167] est assuré par des inspecteurs du Gouvernement dépourvus du pouvoir de dresser à l'encontre d'infractions constatées des procès-verbaux judiciairement probants. Aussi n'est-il pas d'exemple connu d'autorisations retirées ou soumises à des conditions nouvelles dès lors que les dispositions du permis relatives à la protection de la sécurité et de la salubrité interne avaient été méconnues.

42. La loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur[168] est encore largement motivée par le souci de protéger les ouvriers. « *L'enquête,* souligne l'exposé des motifs, *sur la condition des classes ouvrières a établi que dans beaucoup d'établissements*

---

[165] En italique dans le texte.

[166] Comme le souligne M. SOJCHER-ROUSSELLE, plusieurs préoccupations liées à l'hygiène et à la sécurité du travail, telles qu'énoncées par le ministre de l'intérieur et de l'instruction publique, feront ultérieurement l'objet de lois sociales, relatives par exemple au travail des femmes et des enfants, au repos hebdomadaire, à la prévention du risque professionnel et à la réparation des accidents du travail (p. 79, note 113).

[167] Art. 9 de l'A.R. du 29 janvier 1863.

[168] *Mon. b.*, 13 mai 1888. Cette loi a été considérée, après controverse, comme la loi d'habilitation du R.G.P.T. (voir *infra*, § 2). En conséquence, elle a été abrogée, une fois le droit de l'environnement régionalisé, par des décrets portant les polices actuelles des établissements classés (décret flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, *Mon. b.*, 17 septembre 1985, art. 42 ; décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *Mon. b.*, 8 juin 1999, art. 182 ; ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, *Mon. b.*, 29 août 1992, art. 77, alinéa 1er, 1°, qui n'abroge toutefois que les articles 2 et 3 de la loi, « *sauf si l'exécution ou la mise en œuvre de la présente ordonnance rendent cette application nécessaire* »).

industriels les précautions hygiéniques à prendre dans l'intérêt de l'ouvrier ne sont pas observées. L'un des premiers devoirs de l'autorité publique est de veiller à la conservation de la vie et de la santé des citoyens. Il importe que la sollicitude des administrations ne s'arrête pas au seuil de l'atelier et qu'elles pénètrent là où les travailleurs ont le plus à souffrir »[169]. Curieusement, alors que les règlements relatifs aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, ou aux machines et chaudières à vapeur avaient pour but premier de protéger les intérêts du voisinage, la loi du 5 mai 1888, dotant d'un bras armé les agents chargés de la surveillance de ces établissements, est ainsi principalement motivée par les conditions d'hygiène du travail qui y prévalent.

De surcroît, le rapport fait à la Chambre des Représentants[170] témoigne de la préoccupation de limiter topologiquement l'inspection ouverte par la loi aux seuls *« locaux où le contrôle est nécessaire »*. Est ainsi affirmée la préoccupation d'un contrôle strictement interne, étant entendu que tous les bâtiments ne sont pas visés. Or, la loi appréhende les *« dangers et les inconvénients causés, soit aux voisins, soit aux ouvriers »*, soit l'objet des polices internes et externes des établissements dangereux, insalubres ou incommodes[171], et des machines et chaudières à vapeur[172].

Il en résulte que le législateur de 1888 n'envisage la surveillance des inconvénients externes à l'établissement qu'en en contrôlant les *« locaux »* internes[173]. L'idée que les nuisances peuvent être contrôlées ou leurs sources découvertes à l'extérieur des bâtiments visés lui est à ce moment étrangère.

B. L'émergence d'une législation sociale

43. La fin du 19ème siècle a vu, en Belgique comme dans d'autres pays européens, l'apparition d'une production législative directement soucieuse de la protection des travailleurs, sans la médiation jusque-là systématique des polices spéciales des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. En Belgique, certaines de ces lois ont pu être considérées ou servir de bases légales aux dispositions des titres II, III et V du RGPT, d'autres en revanche demeurant étrangères à celui-ci[174].

---

[169] *Pasin*, 1888, p. 102.
[170] Rapport fait à la Chambre des Représentants au nom de la Section centrale, par M. VAN CLEEMPUTTE, *Pasin.* 1888, p. 104.
[171] Qu'ils soient classés ou non.
[172] La loi du 5 mai 1888 est d'ailleurs visée par les deux arrêtés du Régent portant approbation du R.G.P.T., et sert de fondement juridique à l'ensemble de ses titres, qu'ils concernent la police interne ou externe des établissements. Sur ceci voir *infra*, § 2.
[173] L'article 20 du titre 1er du R.G.P.T., dont la loi du 5 mai 1888 est réputée être la base légale, nantit toutefois les fonctionnaires chargés de la surveillance de la libre entrée dans *« l'établissement »* classé, cette notion dépassant largement celle de *« locaux »* où le contrôle doit être exercé. Bien que non défini par le R.G.P.T. lui-même, l'établissement peut en effet consister, au vu du chapitre 2 du titre premier, contenant la nomenclature des établissements classés, tant en une installation qu'en une activité. Le décret du 11 mars relatif au permis d'environnement, qui a abrogé la loi du 5 mai 1888 en Région wallonne, définit l'établissement comme l'*«unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations ou activités classées pour la protection de l'environnement, ainsi que toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution »* (art. 1, 3°).
[174] S'agissant des incertitudes liées aux bases légales du R.G.P.T., voir *infra*, § 2.

La loi du 2 juillet 1899 concernant la sécurité et la santé des ouvriers et employés dans des entreprises industrielles et commerciales[175] constitue, comme on le sait, une étape essentielle dans la création du droit social. Outre la loi du 6 août 1887 sur le paiement des salaires des ouvriers[176] et celle du 13 décembre 1889 concernant le travail des femmes, des adolescents et des enfants dans les établissements industriels[177], la loi du 2 juillet 1899 est la première à avoir eu pour but la protection du travailleur et de l'ouvrier[178].

L'article 1er de la loi habilite le Gouvernement « *à prescrire les mesures propres à assurer la salubrité des ateliers ou du travail et la sécurité des ouvriers dans les entreprises industrielles et commerciales dont l'exploitation présente des dangers, même lorsqu'elles ne sont pas classées comme dangereuses, insalubres ou incommodes* ».

L'article 2 dispose « *que le Gouvernement n'exercera ce pouvoir réglementaire que par voie d'arrêtés généraux* » sauf les conditions d'exploiter auxquelles il soumettrait une autorisation préalable, lorsque celle-ci est requise.

La loi permet donc au Gouvernement de combler un vide juridique déduit de l'absence, dans les arrêtés royaux pris successivement pour régler la police des établissements classés, de mesures générales et abstraites protégeant les ouvriers occupés.

La préoccupation déclarée par plusieurs gouvernements, dont l'arrêté royal du 27 décembre 1886 est un exemple marquant, d'assortir le régime d'autorisation de conditions liées à la sécurité et à l'hygiène du travail, ne pouvait en effet donner naissance qu'à des conditions particulières d'exploiter, « *timide restriction de la liberté de l'industrie* »[179], variant, par nature, d'une autorisation à l'autre et demeurant, en général, inconnue du travailleur lui-même.

44. Depuis 1894, pourtant, les pouvoirs publics ont veillé à réglementer la sécurité et la santé des travailleurs dans le cadre de la police spéciale des établissements classés.

L'arrêté royal du 21 septembre 1894[180] relatif à la salubrité des ateliers et à la protection des ouvriers contre les accidents du travail, inspiré par la loi française du 12 juin 1893, a érigé en règlement les clauses particulières des conditions d'exploiter libellées en faveur des travailleurs[181]. Son préambule annonce une codification de la matière[182], objectif ambitieux et non atteint, même par le R.G.P.T. lui-même. De nombreux arrêtés royaux distincts ont en effet été promulgués dans le cadre du régime des établissements dangereux, insalubres ou incommodes depuis cette date et jusqu'à la seconde Guerre mondiale[183].

---

[175] *Mon. b.*, 12 juillet 1899.
[176] *Mon. b.*,
[177] *Mon. b .*,
[178] P. HORION, *Nouveau précis de droit social belge*, Liège, Faculté de droit, 1965, p. 50.
[179] M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 96.
[180] *Mon. b.*, *Pasin.*, 1894, p. 547. Le préambule de l'arrêté vise la réglementation des établissements classés, mais non la loi du 5 mai 1888. Sa base légale se laisse de la sorte assez difficilement appréhender.
[181] M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 81
[182] « *Considérant,* explique le préambule, *qu'il y a lieu de codifier, dans une réglementation générale, les dispositions éparses prescrites par les arrêtés d'autorisation en vue de protéger la santé et la vie des travailleurs employés dans les établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes* ».
[183] Il en va ainsi, par exemple, de l'arrêté royal du 9 août 1920 réglementant l'exploitation des salles de spectacle, rinkings, vélodromes couverts, salles de danse ou cafés où l'on danse, ainsi que l'emploi des appareils produisant des projections cinématographiques dans des salles de spectacle ou des lieux publics (*Mon. b.*, 12

La loi du 2 juillet 1899 n'a pas freiné le mouvement. Mais elle a apporté une double avancée, en ce que, d'une part, elle a fournit les bases légales à une réglementation pouvant s'étendre à tous les établissements, fussent-ils non classés, et que, d'autre part, elle a autorisé une uniformisation matérielle des règles de protection des travailleurs. Elle a offert la possibilité de ne plus devoir passer par la médiation, parfois artificielle, de la police des établissements classés pour légiférer en matière de sécurité et d'hygiène du travail, de manière générale ou sectorielle.

45. L'on assiste dès lors, à partir de 1899, au « *développement parallèle de deux types de réglementations, ayant un contenu protecteur somme toute assez semblable et axé essentiellement (pour beaucoup d'entre elles) sur des interdictions, des prescriptions d'hygiène et des procédés techniques de prévention, mais basé sur des conceptions différentes du rôle de l'Etat et des pouvoirs publics* »[184].

Les travaux préparatoires de la loi du 2 juillet 1899 témoignent de cette vision duale[185].

Les débats à la Chambre des représentants laissent toutefois apparaître une controverse sur ce point et la crainte que le développement parallèle de deux types de réglementations ne porte préjudice à la sécurité juridique, à moins que l'argument ne soit que prétexte à repousser cette habilitation gouvernementale à régler de manière générale la protection du travailleur[186].

Les dispositions prises en vertu de ce double régime ont été incorporée, pour ce qui concerne les arrêtés d'exécution de la loi du 2 juillet 1899, principalement dans le titre II du RGPT, tandis que la plupart des arrêtés royaux pris dans le cadre de la police des établissements classés ont trouvé place sous le titre III[187].

---

août 1920), ou de l'arrêté royal du 22 mai 1925 réglementant l'emmagasinage, en réservoirs souterrains, en bidons et en fûts du pétrole et des essences de pétrole, ainsi que le débit de ces produits (*Mon. b.*, 29 mai 1925) ou encore de l'arrêté royal du 22 juillet 1925 prescrivant des mesures propres à assurer la sécurité du voisinage, ainsi que la santé et la sécurité des ouvriers occupés dans des garages d'automobiles (*Mon. b.*, 1er août 1925).

[184] M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, pp. 99 et 100.

[185] « *Les arrêtés déjà existants en matière de sécurité et de salubrité ont produit d'excellents résultats ; ils sont l'objet de perfectionnements incessants, et l'on constate que les industriels les observent de mieux en mieux. Mais une lacune considérable subsiste dans la réglementation en vigueur. Dans le système actuel, une industrie ne peut être classée comme dangereuse, insalubre ou incommode que si elle est de nature à affecter la sûreté, la salubrité ou la tranquillité publiques en général, c'est-à-dire essentiellement les intérêts du voisinage des exploitations. D'autre part, en ce qui concerne les industries non classées, le droit pour le Gouvernement de prescrire des mesures en faveur de la sécurité et de la santé des travailleurs n'est pas à l'abri de la controverse : une loi est nécessaire, semble-t-il, pour conférer à l'administration des pouvoirs formels d'intervention à l'égard de ces industries. La légitimité de pareille loi n'est pas contestable. Il existe, en effet, un grand nombre d'entreprises qui ne se trouvent point dans les conditions requises pour être classées et qui, néanmoins, présentent pour les ouvriers, au point de vue de la sécurité et de l'hygiène, des dangers souvent fort graves, plus graves même, dans bien des cas, que ceux qu'on rencontre dans beaucoup d'industries sujettes au classement* » (Exposé des motifs, *Pasin.*, 1899, p. 176).

[186] « *Personne*, s'exclame Charles WOESTE à la Chambre le 2 juin 1899, *ne conteste qu'il faille prendre dans l'intérêt de la sécurité et de la santé des ouvriers, toutes les mesures que cet intérêt réclame (...). Ce que je demande, c'est de savoir si le projet de loi, pour atteindre ce but, est véritablement entré dans la voie où il convenait de marcher. Nous avons, en effet, des dispositions légales sur les établissements incommodes, insalubres et dangereux, qui ont la prétention de répondre à ce devoir fondamental de la sécurité et de la santé des ouvriers. Je me demande pourquoi on veut mettre en regard deux législations qu'il sera difficile de faire concorder et peut-être aussi d'appliquer cumulativement* ». (*Ann. parl.*, Ch. repr., 2 juin 1899, p. 1505).

[187] Sur la raison du maintien de cette double source réglementaire, voir M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 101 et 102. La raison la plus tangible semble être procédurale. Les arrêtés royaux pris sur pied de la loi du 2 juillet

46. L'arrêté royal du 15 mai 1923 concernant la police des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes[188] réorganise, notamment suite à l'entrée en vigueur de la loi du 2 juillet 1899, le régime d'autorisation. La notice d'évaluation des mesures projetées « *pour protéger la vie et la santé des ouvriers employés dans l'usine* » instituée par l'arrêté royal du 27 décembre 1886 disparaît de la réglementation. L'article 2 de l'arrêté royal du 15 mai 1923 revient à une formule plus classique, qui exige des demandes d'autorisation qu'elles comportent « *les mesures projetées en vue de prévenir ou d'atténuer les inconvénients auxquels l'établissement pourrait donner lieu, tant pour les personnes attachées à l'exploitation que pour les voisins et le public* ».

De même, aux termes de l'article 10, « *les autorisations sont subordonnées aux réserves et conditions jugées nécessaires dans l'intérêt de la sûreté, de la salubrité et de la commodité publiques, ainsi que dans l'intérêt des personnes qui se trouvent dans l'établissement* ».

En revanche, l'avis obligatoire de différents « *fonctionnaires techniques* », suivant la nature de la demande, demeure imposé. L'article 8 vise spécialement « *les inspecteurs du travail et, éventuellement, les médecins du travail* », ce qui donne à penser que les autorisations d'exploiter s'inquiètent encore, par des mesures individuelles, de l'intérêt des travailleurs, c'est-à-dire de la police interne de l'établissement qui concerne la protection du travail.

Le régime des établissements classés connaîtra encore un dernier texte d'importance par la promulgation de l'arrêté royal du 10 août 1933[189]. La crise économique sévissant, le but de l'arrêté, qui abroge celui du 15 mai 1923, est affiché, qui cumule l'efficacité de la procédure et la protection du voisinage.

La protection des ouvriers, souci encore présent dans l'arrêté royal précédent, disparaît des objectifs affichés, même si le dispositif du texte ne change pas de formulation sur ce point.

47. Telles sont les réglementations majeures qui, dans leur caractère épars et partiellement dual, peuvent être considérées comme constituant la genèse du R.G.P.T.

Le ministre du travail et de la prévoyance sociale présente en 1946 au Régent une « *œuvre de coordination* (ayant exigé) *de longs travaux auxquels s'est attachée une commission de spécialistes depuis plus de huit mois* »[190].

Le R.G.P.T., précise-t-il dans son rapport, « *a pour objet de réunir dans un texte unique, et ainsi coordonné, l'ensemble des dispositions réglementaires et générales éparses dans un grand nombre d'arrêtés en vigueur, relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs* »[191].

1899 devaient en effet recevoir, en cours d'élaboration, l'avis de divers organes consultatifs, ce qui, le cas échéant, pouvait inciter le Roi à régler une matière dans le cadre du régime des établissements classés plutôt que sur pied de ladite loi du 2 juillet 1899.

[188] *Mon. b.*, 25 mai 1923.

[189] *Mon. b.*, 8 septembre 1933.

[190] Arrêté du Régent portant approbation des titres I et II du R.G.P.T., rapport au Régent, *Mon. b.*, 3 avril 1946, p. 3074.

[191] *Ibid.*

Abusivement présenté comme un « *Code de la Protection du Travail* », le R.G.P.T. a été adopté en deux arrêtés du Régent distincts, l'un du 11 février 1946[192], l'autre du 26 septembre 1947[193].

Le Règlement rassemble, plus qu'il ne codifie[194], des mesures de police externes des établissements classés (titre I), les mesures de police internes relatives à la protection des travailleurs, que l'établissement soit classé ou non (titre II), des normes de nature et de portée extrêmement diverses soit protectrices des travailleurs ou du voisinage, soit contenant des protections techniques applicables en dehors de tout lien de travail, soit encore contenant des normes de police spéciale de l'industrie du commerce (titre III), le régime spécial des machines et appareils à vapeur, qui, il est vrai, s'est toujours développé parallèlement à celui des autres établissements classés (titre IV) et un titre V comportant des mesures de contrôle de l'ensemble.

Les termes en lesquels le ministre du travail et de la prévoyance sociale présente l'œuvre au Régent laissent penser que son auteur ne demeurait pas sans craindre une pluie de critiques qui, effectivement, n'allait pas tarder à s'abattre. Elles concerneront principalement l'incertitude des bases légales du R.G.P.T. et emporteront la dénégation de sa qualité de code.

§ 2. Les polices instituées par le Règlement général pour la protection du travail

A. Les bases légales

48. Si les bases légales des titres II à V du R.G.P.T. n'ont guère soulevé de questions juridiques, il n'en fut pas de même s'agissant du titre I[er] relatif au régime des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes. Comme il fut beaucoup écrit sur cette question, l'on permettra qu'il soit renvoyé aux études les plus marquantes y consacrées[195].

Sous l'angle d'étude ici proposé, la source de la distinction entre polices internes et externes des établissements classés apparaissant de la subdivision même du R.G.P.T., il paraît toutefois intéressant d'épingler le flottement dans le choix des bases légales annoncées dans les réglementations précédant son titre Ier telles qu'évoquées au paragraphe 1[er] de ce chapitre, d'une part, et le choix particulier de la loi du 5 mai 1888 qui fut définitivement arrêté, sur la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, d'autre part.

L'arrêté royal du 12 novembre 1849 relatif à la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes vise la seule loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines

---

[192] *Mon. b.*, 3 avril 1946 et 4 avril 1946.
[193] *Mon. b.*, 12-13 novembre 1947.
[194] Sur ceci, voir *infra*, § 3.
[195] L'on consultera notamment M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 12 à 43 et notamment le tableau synoptique que l'auteur consacre aux lois susceptibles d'avoir habilité le Roi à réglementer les diverses matières du R.G.P.T., E. LANCKSWEERDT et J. BAERT, « Du maintien de l'intérêt actuel lorsque la réfection de l'acte n'est plus possible. Le R.G.P.T. a-t-il un fondement légal ? », *A.P.T.*, 3/1997, p. 177 à 187, A. GIRON, *Droit administratif de la Belgique*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1881, p. 515 et Ch. GOOSSENS, « Le régime juridique des autorisations requises pour l'exploitation des établissements industriels en Belgique », *Rev. Int. Sc. Adm.*, 1953, p. 614, note 1.

qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales[196]. L'arrêté royal, qui, comme déjà souligné, est présenté au Roi comme poursuivant l'intérêt des ouvriers, mentionne donc comme seule base légale une loi pénale à laquelle une seule disposition de l'arrêté fait en réalité référence[197].

L'arrêté royal du 29 janvier 1863 portant révision et simplification des dispositions concernant la police des établissements dangereux et insalubres[198] ne vise aucune loi et n'en mentionne pas plus dans son rapport au Roi ou dans la circulaire interprétative aux gouverneurs des provinces[199].

L'arrêté royal du 28 mai 1884[200] est plus prolixe. Il vise « *les article 9 (lire 29) et 67 de la Constitution* » (aujourd'hui article 37 et 108) et « *l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 portant suppression des droits d'aide, maîtrises, jurandes et établissements de patentes* »[201] et l'article 1er de la loi citée du 6 mars 1818.

A cette loi pénale s'ajoute donc le décret sur la liberté du commerce et de l'industrie, dont la réglementation sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, en ce compris le régime des chaudières et machines à vapeur, constitue une limite au pouvoir de négoce ou à celui d'exercer la profession, l'art ou le métier de son choix. Si l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 offre une base légale indéniable aux règlements de police auxquels les exploitants sont tenus de se conformer, il satisfait surtout d'un point de vue formel. Matériellement, en revanche, la limitation du droit d'exercer un négoce ou de pratiquer un art ou métier ne protège qu'indirectement le voisinage ce qui est pourtant le seul objet de l'arrêté royal de 1884. La référence à l'article 29 de la Constitution, soit au pouvoir réglementaire autonome du Roi, est isolée dans l'histoire du droit des établissements classés en Belgique, même si elle était déjà induite par l'extrait cité du rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 12 novembre 1849.

Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 27 décembre 1886, portant police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes – salubrité intérieure des ateliers souligne que celui ci reçoit pour base légale la loi du 21 mai 1819 contenant une nouvelle ordonnance sur le droit de patente[202], dès lors qu'elle celle-ci dispose que « *chacun se conformera, dans l'exercice de son commerce, profession, industrie, métier ou débit, aux règlements de police générale et locale* »[203]. Comme déjà relevé, cette base légale ne peut être retenue.

---

[196] *Pasin.*, 1818, p.

[197] Art. 18: « *Toute contravention aux dispositions du présent arrêté sera puni des peines comminées par la loi du 6 mars 1818* ». Le ministre de l'intérieur, dans son rapport au Roi déjà cité, justifie le pouvoir réglementaire de ce dernier par celui qui devait être le sien lorsqu'il prit l'arrêté du 31 janvier 1824, que celui du 12 novembre 1849 abroge. L'arrêté de 1824 ne visait toutefois aucun texte à valeur législative, ce qui chaut peu à un « *gouvernement* (qui) *n'a pas besoin d'être armé de pouvoirs spéciaux pour donner cette utile extension aux principes dont l'arrêté royal du 31 janvier 1824 est une consécration. Toutes les considérations en vertu desquelles il est admis que le pouvoir exécutif est compétent pour régler la police des fabriques, en tant que la sûreté et la salubrité publiques sont engagées, ne légitiment pas moins son intervention lorsqu'il s'agit des ouvriers que lorsque l'intérêt des voisins seuls est menacé* »[197].

[198] *Op. cit.*, p. 45.

[199] *Mon. b.*, 5 février 1863.

[200] A. R. concernant l'emploi et la surveillance des chaudières et machines à vapeur, *Mon. b.*, 7 juin 1884.

[201] *Pasin.*, 1791, p.

[202] *Op. cit.*

[203] Art. 2, alinéa 3.

Les arrêtés royaux des 15 mai 1923 et 10 août 1933 relatifs à la police des établissements classés visent encore et toujours erronément l'article 2 de la loi du 21 mai 1819, et curieusement dès lors qu'il est abrogé pour nos régions depuis 1824, le « *décret-loi du 15 octobre 1810* ». En revanche, il vise, nouvellement, la loi du 5 mai 1888 intervenue entre-temps.

Enfin, les arrêtés du Régent arrêtant les cinq titres du R.G.P.T. annoncent chacun pour base légale la loi du 5 mai 1888, auxquelles viennent s'ajouter les lois existantes alors prises en matière de protection des travailleurs.

49. La jurisprudence judiciaire[204] et administrative[205] ont consacré la loi comme base légale commune à tous les titres du R.G.P.T. Ainsi, le Conseil d'Etat arrête-t-il, laconiquement, que « *la loi du 5 mai 1888 constitue toujours le fondement légal du Règlement général pour la protection du travail* ». L'affirmation de cette base juridique, qui ne s'impose pas spontanément, a fait l'objet de nombreuses critiques[206].

Sous l'angle de la distinction qu'opèrent les arrêtés du Régent entre le police interne et externe des établissements classés, il faut convenir que la loi du 5 mai 1888, consacrée comme base légale commune, est conforme au but poursuivi par l'arrêté royal adopté dix-huit mois plus tôt, celui du 27 décembre 1886 relatif à la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes – sécurité intérieure des ateliers.

La loi du 5 mai 1888 a été en effet, comme souligné, largement motivée par l'inspection rendue nécessaire par le sort préoccupant des ouvriers, la protection du voisinage apparaissant accessoire. La police interne des établissements constituait, ou à tout le moins faisait figure, d'objet de la loi, et l'on a souligné quelque raison de s'en réjouir. Cependant, la base légale du R.G.P.T., ainsi entendue, justifiait alors difficilement le titre I du dit Règlement, consacré principalement à la police externe des établissements classés[207].

B. Les polices générales et spéciales

1. Principes

50. Il nous semble curieux que la légitimation de l'intervention du Roi ou du Régent dans la matière des établissements classés sur pied de l'article 37 de la Constitution n'ait pas fait plus florès. Si, comme le relève Francis DELPEREE[208], il y a eu controverse doctrinale sur le pouvoir du Roi de faire des règlements de police en sa qualité de chef du pouvoir exécutif aujourd'hui fédéral, celle-ci s'est trouvée tempérée à la faveur d'un arrêt de la Cour de

---

[204] Cass., 3 avril 1990, *Pas.*, p. 909.
[205] C.E., 30 septembre 1960, CAES, n° 8.081. Voir aussi C.E., 14 mai 1974, PÂQUE, n°16.412.
[206] Voir notamment M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 45 et 46, H. LENAERTS, *Gevaarlijk, ongezonde en hinderlijke inrichtingen*, Administratief Lexicon, Bruges, Die Keure, 1962, p. 16 à 19, E. LANCKSWEERDT et J. BAERT, « Du maintien de l'intérêt actuel lorsque la réfection de l'acte n'est plus possible. Le R.G.P.T. a-t-il un fondement légal », *A.P.T.*, 3/1997, p. 177 et l'observation d'A. VANDEPLAS sous l'arrêt cité de la Cour de Cassation, *R.W.*, 1990-1991, n° 11, 10 novembre 1990, p. 367.
[207] Sur la distinction que porte le R.G.P.T. entre ces notions, qui n'apparaîtront qu'à la faveur de la réforme de l'Etat, voir *infra*, §4 et section 4.
[208] F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant et L.G.D.J., p. 769.

cassation du 16 janvier 1922[209] et de la loi du 5 juin 1934[210]. Au Roi donc le pouvoir de faire des règlements de police, visant par définition à assurer la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, au niveau du Royaume[211].

Le Roi pourrait-il, exerçant ce pouvoir, édicter une mesure de police tant générale que spéciale ? Et de quelle catégorie relève celle des établissements classés ?

La police générale vise à satisfaire les nécessités qu'inspire le maintien de l'ordre public général. Pour cette raison, seules des lois de portée générale[212] peuvent régler la matière[213], lesquelles investissent les autorités responsables du maintien de l'ordre qu'elles désignent d'assurer la célèbre trilogie révolutionnaire : sécurité, salubrité et tranquillité publiques[214].

Ces limites intrinsèques, posées par l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités[215], dans lesquelles on peut voir aujourd'hui une définition exhaustive du pouvoir communal[216] de police générale inspire sans doute la qualification, qui n'aura pas varié en Belgique durant deux siècles, de « *dangereux, insalubres et incommodes* ».

Un établissement dangereux, en effet, n'est-il pas celui qui par définition menace la *sécurité* ? Une fabrique insalubre contrevient, c'est un pléonasme, à la « *salubrité* » et un atelier incommode porte sans doute atteinte à la « *tranquillité* ». La police des établissements dangereux, pourtant spéciale, emprunte donc d'emblée son intitulé à l'objet même de le police générale[217]. Il apparaît, en d'autres termes, que *« ce qui rentre déjà dans la police générale appelle une protection renforcée ou rendue plus adéquate dans certains domaines : la sécurité, la salubrité, la tranquillité, demeurent les objectifs ; mais il y est pourvu selon des*

---

[209] Cass., 16 janvier 1922, *Pas.*, I, p. 132. L'arrêt a précisément été rendu en matière d'établissements classés, en l'occurrence une salle de spectacle.

[210] Loi du 5 juin 1934 modifiant les articles 1er et 2 de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour des contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales, et l'article 2 de la loi du 1er mai 1849 sur les tribunaux de police simple et correctionnelle, *Mon. b.*, 20 juin., et parmi les travaux préparatoires, le rapport de la Commission de l'intérieur du Sénat, *Pasin.*, p. 164.

[211] A.MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Story-Scientia, Bruxelles, 1989, p. 29 et auteurs cités. En ce sens, l'arrêt déjà cité de la Cour de Bruxelles du 7 mai 1835 (*Pas.*, p. 189).

[212] Tels la loi du 5 juin 1934 modifiant les articles 1er et 2 de la loi du 6 mars 1818, *op. cit.*, l'article 135 de la Nouvelle loi communale, et les articles 78, 90 et 94 de la loi provinciale.

[213] C. CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier, 1968, pp. 384 et 385.

[214] J. DEMBOUR , *Droit administratif*, Faculté de droit, d'économie et des sciences sociales de Liège, 1978, p. 320 et M.A. FLAMME, *Droit administratif*, T. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1103.

[215] *Pasin.*, 1789, p. 63.

[216] M. PAQUES, « Articulation de la police générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement », in *Communes et Région : quel partenariat pour le XXIème siècle*, Bruxelles, UVCW et CDGEP, UCL, 1999, p. 168.

[217] Pour A. GIRON, « *un établissement est dangereux lorsqu'il expose les voisins à des explosions ou à des incendies. Il est insalubre lorsqu'il exhale des gaz délétères ou des émanations nuisibles pour les personnes ou les végétaux. Il est incommode lorsqu'il produit un bruit qui trouble les voisins, ou lorsqu'il exhale des odeurs qui, sans être nuisibles, sont tout au moins désagréables* » (*Droit administratif de la Belgique*, Tome second, Bruxelles 1881, p. 517, n° 1320). Selon F. LECLERCQ et A DE BECKER, « *un établissement est réputé dangereux lorsqu'il expose les voisins ou les ouvriers qui y travaillent à des explosions, des incendies ou au contact des machines en mouvement ; il est insalubre si les gaz ou émanations qu'il répand dans l'air sont nuisibles pour les hommes, les animaux ou les végétaux ; il sera incommode si, d'une manière quelconque, il trouble les voisins par le bruit, les trépidations, les émanations simplement désagréables.*» (*La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes*, Edition du C.C.I., 1939, p. 54).

normes et à l'aide de techniques particulières. C'est le principe d'une première catégorie de polices spéciales – dont relève, par exemple, la matière des établissements dangereux »[218].

Michel PAQUES en témoigne en ces termes : « *En droit administratif, ces matières (le droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement) apparaissent d'abord dans le terreau de la police générale puis croissent, s'émancipent, en acquérant le statut de police spéciale* »[219].

51. La distinction ne pourrait procéder du seul souci – ou plaisir – taxinomique. Elle a des raisons et un effet.

Parmi les raisons qui expliquent l'adoption d'une norme créant une police spéciale[220], celles qui justifient notamment l'élaboration du régime des établissements classés procèdent du souci d' « *agencer différemment l'ordre des compétences pour régler des questions qui pourraient entrer dans le champ de l'ordre public général* »[221]. Comme relevé, le caractère dangereux, insalubre ou incommode d'un établissement appelle directement des mesures de police administratives générales de sécurité, de salubrité ou de tranquillité[222]. Mais l'exercice du maintien de l'ordre public est redistribué entre le Roi, pour la définition des établissements classés, et les autorités locales, pour l'octroi des permis, les bourgmestres conservant un pouvoir d'action sur l'établissement en cas d'infraction.

Le but est aussi de créer un recours administratif organisé et d'obliger à la consultation de « *fonctionnaires techniques* », et, par le biais d'un « *règlement général* », uniformiser, à l'échelle du pays, le régime des établissements dangereux, insalubres ou incommodes[223].

52. L'acquisition de ce « *statut de police spéciale* », enfin, pour n'embrasser que la parcelle de l'ordre public qu'elle désigne, confère en revanche aux autorités investies des pouvoirs plus étendus, soit, s'agissant des établissements dangereux, la possibilité de ne pas

---

[218] C. CAMBIER, *op. cit.*, p. 385.

[219] M. PAQUES, « Le principe de subsidiarité, la police administrative générale et la police de l'aménagement du territoire et de l'environnement », in *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 224.

[220] Pour un relevé, qui nous paraît exhaustif, de ces raisons, voir M. PAQUES, « *Articulation de la police générale...* », *op. cit.*, pp. 171 à 174 et E. PICARD, *La notion de police administrative*, t. II, *op. cit.*, pp. 581 à 590.

[221] *Ibid.*, p. 171.

[222] Le R.G.P.T. ne précise pas plus ce qu'il faut entendre par « *dangereux, insalubres ou incommodes* » que la loi communale n'est prolixe sur les notions de sécurité, salubrité ou hygiène publiques. « *Il appartient* (donc) *à l'autorité compétente,* dit pour droit le Conseil d'Etat, *de statuer en dernier ressort sur le caractère dangereux, insalubre et incommode des établissements. Elle doit tenir compte à cette fin de tous les éléments qui sont susceptibles d'influer sur le caractère dangereux, insalubre et incommode, et notamment des inconvénients et incommodités résultant directement de l'emplacement de l'exploitation, lorsqu'il en est fait état dans une réclamation contre l'octroi de l'autorisation. Peu importe que le règlement général ne décrive comme inconvénients de ce genre d'exploitation que des dangers pour la salubrité publique.* » (C.E., 13 juin 1961, VAN DEN ABBEEL c. DEPUTATION PERMANENTE DE CONSEIL PROVINCIAL DE LA FLANDRE ORIENTALE, n° 8.655).

[223] *Ibid.*, p. 173.

les autoriser, c'est-à-dire en définitive les interdire[224], ce qui est peu admis d'une police générale[225].

53. L'effet de la police spéciale des établissements classés se déduit de l'exclusion du pouvoir de police générale des communes, moult fois établie par la jurisprudence administrative. Dans une formule identique, le Conseil d'Etat a ainsi dans de nombreux arrêts dit pour droit que « *le Règlement général pour la protection du travail a élaboré un régime de police autonome qui exclut le pouvoir du conseil communal de réglementer dans ce domaine* » ou encore « *que le règlement sur le travail a élaboré un régime de police spéciale qui est à ce point détaillé et complet qu'il exclut tout pouvoir réglementaire de conseil communal dans le domaine couvert par ce règlement* »[226].

Les raisons d'édicter une « *norme* »[227] instituant une police spéciale des établissements dangereux, insalubres ou incommodes ne diffèrent donc pas des objets de la police générale[228]. Aussi n'appréhende-t-on pas les raisons pour lesquelles le pouvoir autonome du Roi ne pourrait justifier qu'une mesure de police générale.

2. Les polices internes du Règlement général pour la protection du travail

54. Celles-ci concernent, comme souligné, les « *dispositions générales concernant l'hygiène du travail, ainsi que la sécurité et la santé des travailleurs* » (titre II), les « *dispositions particulières applicables dans certaines industries* » (titre III), le « *régime spécial des appareils à vapeur* »(titre IV) et les « *dispositions finales* » (titre V), comportant, outres les dispositions de surveillance et de contrôle, celles relatives aux « *conditions d'agréation des organismes et agents visiteurs* » et aux « *organes de sécurité et d'hygiène* ».

Ainsi le titre II contient-il, pour ce qui concerne la sécurité des travailleurs, la protection de ceux-ci contre les atteintes des machines et des organes mécaniques, ou des débris, éclats et contre les agents vulnérants ou nocifs, la prévention de toute espèce de chute, des incendies, etc.... La sécurité est ici à l'évidence l'objet de police concerné. L'objectif de salubrité et d'hygiène justifie semble-t-il à suffisance les mesures de police relatives à la propreté des locaux (humidité, ventilation, éclairage,...), et aux installations sanitaires et autres communs. Le chapitre III est quant à lui directement consacré à la santé des travailleurs, et fonde en conséquence l'inspection médicale du travail.

---

[224] « *Si, en principe, c'est la liberté qui est la règle pour les industries non classées, c'est la prohibition qui est la règle pour les autres et il est vrai de dire comme l'a fait un arrêt de la Cour d'appel de Liège, du 21 mai 1881 (Pas.* 1881, II, 330) *que, pour les établissements classés, tout ce qui n'est pas permis est défendu* » (F. LECLERCQ et A DE BECKER, *op. cit.*, cité par A. BUTTGENBACH, *Manuel de droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 1959, p. 419, note 2) et M. PAQUES, *ibid.*, p. 175.

[225] M. PAQUES, *ibid*, p. 175, spécialement notes 29 à 32 et nombreuse jurisprudence citée, et J. DEMBOUR, *op. cit.*, p. 359.

[226] C.E., 30 mars 1971, COMMUNE DE TEUVEN, n° 14.640. Voir aussi, C.E., 12 juillet 1961, VAN BAEL, n° 8.744, C.E., 11 octobre 1977, S.A. BAYER RICKMANN, n° 18.474, C.E., 6 décembre 1978, AGGLOMERATION BRUXELLOISE, n° 19.314, ...Il s'agit, pour nombre d'auteurs, d'une application du principe *Specialibus generalia derogant.* Voir notamment C. CAMBIER, *op. cit.*, p. 401, note 2.

[227] C. CAMBIER, *op. cit.*, p. 385.

[228] *Ibid.*, p. 409.

Les dispositions du titre III reçoivent même analyse[229]. Elles concernent en effet de très nombreuses mesures de sécurité, le plus souvent techniques, applicables à des activités industrielles mais aussi à des installations, fussent-elles présentes là où aucun ouvrier n'est occupé voire au sein du domicile privé.

55. Ceci n'ôte en rien l'objet public des dispositions assurant la sécurité, la salubrité et la tranquillité. Si certes l'entreprise demeure souvent un lieu privé, le constat n'empêche pas qu'y soient applicables des normes de police. En effet, celles-ci ont pour objet la protection de l'ordre public, même si la source ou le risque du trouble s'inscrit dans un lieu privé[230].

L'intérêt strictement privé n'empêche pas l'application d'une mesure de police. Le Conseil d'Etat relève à cet égard qu'ont été progressivement introduites dans le R.G.P.T., « *des rubriques de classement qui, en raison d'inconvénients éventuels pour le voisinage, ont concerné des installations qui pouvaient tout aussi bien relever du domaine de la vie privée des citoyens, notamment le placement des citernes à combustibles ou à gaz dont la seule contenance détermine le classement ou le non classement même si leur installation n'a d'autres fins que d'alimenter le chauffage d'une habitation*[231] ». Ou qu'un bourgmestre puisse légalement ordonner à un de ses administrés de procéder à des travaux « *destinés à remédier aux causes d'insalubrité du bâtiment litigieux* » de celui-ci[232]. « *Il peut donc,* ajoute le Conseil, *exercer son pouvoir de police en dehors de la voie publique, dans l'intérêt des occupants d'un immeuble* ». Ainsi doit-il en être également des travailleurs, dont la sécurité et la santé peuvent être rencontrés de la sorte par un règlement de police[233], que le lieu où s'exerce leur activité soit public ou non.

56. Le R.G.P.T. peut donc, à notre sens, être tenu pour constituer un rassemblement de polices spéciales relatives à la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques, qu'il poursuive la protection des riverains ou des travailleurs.

Il est vraisemblable que le choix de bases légales différentes pour l'ensemble du R.G.P.T. ait accentué la distinction entre polices internes et externes des établissements classés, en

---

[229] Il en va également ainsi du titre IV, que seul son objet fait différer, sous l'angle de sa nature de norme de police, du titre I, dès lors qu'il est consacré au régime spécifique des chaudières et machines à vapeur. Le contenu du titre V, principalement consacré au contrôle des dispositions des titres II à IV, n'échappe pas non plus à l'objet des normes de police générale.

[230] L'on relèvera, par analogie, qu'aux termes de l'article 61, § 1er, 1°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, une perquisition dans un établissement classé ne nécessite d'autorisation préalable du juge d'instruction que si celui-ci est "*habité à titre de résidence principale*". Ceci ne semble pas contraire à l'article 15 de la Constitution qui, selon la Cour de cassation, exclut encore et toujours les locaux occupés à des fins professionnelles (Cass., 21 octobre 1992, *J.T.*, 1993, p. 161). Mais il en va sans doute autrement de l'interprétation que la Cour européenne des droits de l'homme tend à donner à l'article 8 de la Convention européenne. Celle-ci conclut, notamment dans l'arrêt Miailhe, rendu le 25 février 1993, que l'article 8 n'exclut pas, en principe, les locaux professionnels de la protection qu'il porte au domicile. Sur ce point voir D. YERNAULT : « *Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne* », note sous Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Miailhe du 25 février 1993, *R.T.D.H.*, 1994, pp. 121 et svtes.

[231] C.E., 14 mai 1974, PAQUE c. DEPUTATION PERMANENTE DU CONSEIL PROVINCIAL DE LIEGE, n° 16.412.

[232] C.E., 31 janvier 1992, SUSLIKOVA c. COMMUNE D'ANTHISNES, n° 38.624.

[233] Dans un second arrêt du 31 janvier 1992, le Conseil d'Etat justifie le pouvoir d'injonction du bourgmestre, sur pied de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, en considérant que « *dès lors que les locaux sont loués et donc accessibles tant aux locataires qu'aux visiteurs, toutes ces personnes* (font) *partie de la catégorie « publique » visée par la loi* » (C.E., 31 janvier 1992, MARCHIAFAVA c. COMMUNE DE MORLANWELZ, n° 38.623).

excluant cette dernière du titre Ier. Même si, en effet, le régime d'autorisation instauré par le titre Ier prenait marginalement en compte la protection des « *personnes attachées à l'exploitation* »[234], en ce que la demande d'autorisation devait mentionner les mesures envisagées aux fins de leur protection, il n'en reste pas moins que la pratique administrative a témoigné d'un très faible intérêt pour la qualité de cette protection dans l'examen de l'opportunité d'octroyer le permis. Le contrôle préventif de la protection du travailleur est, dans le R.G.P.T., à peu près nul[235].

Cette étendue du champ d'appréciation de l'autorité compétente à octroyer le permis n'était cependant pas contestée par le Conseil d'Etat[236]. Et, comme il sera vu, la réforme de l'Etat n'a pas rendu pour autant cet exercice impossible[237].

3. Des polices parallèles ou croisées ?

57. Une controverse doctrinale existe sur ce point : l'autorité compétente à octroyer le permis d'exploiter devait-elle conditionner celui-ci, s'agissant de la protection des travailleurs, au respect des dispositions des titres II et III du R.G.P.T.[238] ?

L'article 1er du titre I du R.G.P.T. disposait que les établissements visés par son chapitre 2, parce qu'ils pouvaient être cause de danger, d'insalubrité ou d'incommodité, était soumis aux dispositions du chapitre 1, lequel organisait le régime de l'autorisation. La disposition provient sans détour, comme déjà mentionné, de l'arrêté royal du 10 août 1933, qui précisait cependant que ces « *causes* » devaient affecter les voisins ou les personnes présentes dans l'établissement classé.

C'est, à notre sens, le prescrit de l'arrêté royal du 10 août 1933 qui doit conduire l'interprétation. Le dit arrêté n'a pas fait partie d'un ensemble tel le R.G.P.T. et a donc été conçu, à l'instar du titre Ier du dit Règlement, comme une disposition autonome. C'est, formellement, au chapitre 1er du titre Ier du Règlement qu'étaient soumis les établissements classés, et non aux autres titres de celui-ci. Ce chapitre 1er ne contient à l'analyse que la procédure d'octroi de l'autorisation, la raison de cette dernière devant être recherchée dans le fait, constaté et arrêté par le Roi, que l'établissement visé est porteur de danger, d'insalubrité, et d'incommodité.

Ces notions, qui renvoient, comme déjà souligné, à la trilogie axiologique de l'ordre public, tout en justifiant le classement de l'établissement, ne sont cependant pas définies par le texte

---

[234] Art. 3, alinéa 1er, 4°.

[235] L'on notera, par exemple, que le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences dans la Région wallonne (*Mon. b.*, 24 janvier 1986), et son arrêté d'exécution du 31 octobre 1991 (*Mon. b.*, 22 novembre 1991), en les formulaires portant contenu des notice d'évaluation préalable des incidences et étude d'incidences sur l'environnement, ne sollicitent aucun renseignement au sujet de la protection des travailleurs, alors même que les permis d'exploiter ont été délivrés en Région wallonne sur pied du titre Ier du Règlement pour la protection du travail jusqu'au 30 septembre 2002. Sur ceci voir *infra*, section 4, § 2.

[236] C.E., 11 juin 1968, S.A. CHARBONNAGES LIMBOURG-MEUSE c. ETAT BELGE. « *Lorsque le Roi, se fondant sur l'article 13 du R.G.P.T., statue sur le recours formé contre la décision prise en premier ressort par la députation permanente, il lui appartient (...) d'examiner si les conditions requises à la sauvegarde de la sécurité, de la salubrité et de la commodité des travailleurs se trouvent réunies pour l'exploitation dont il s'agit* ».

[237] Sur ceci voir *infra*, section 4, § 2.

[238] Voir notamment Ch. GOOSSENS, *op. cit.*, p. 629, qui répond par l'affirmative, *contra* M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 51, pour qui « *cette opinion répond au désir de trouver dans le R.G.P.T. une logique interne qui ne s'y trouve pas* ».

réglementaire. Cette tâche est laissée à l'autorité compétente qui n'appréciera pas le caractère dangereux, insalubre ou incommode de l'établissement au seul vu de la « *nature des inconvénients* » énoncée à titre illustratif par la nomenclature des établissements classés[239].

Il revenait dès lors à l'autorité compétente, sous l'empire du titre Ier du R.G.P.T., d'examiner toutes les conséquences que pouvait porter sur l'ordre public l'établissement envisagé, qu'elles concernent les travailleurs, le voisinage ou l'ensemble de la population. Les titres II et III du Règlement étaient à cet égard à la fois insuffisants et superfétatoires, dans la mesure où ils ne contenaient pas tous les inconvénients que l'établissement peut causer aux travailleurs, et que, s'agissant spécialement du titre III, ils disposent aussi de prescriptions techniques applicables à toute installation, fût-elle inscrite dans le domaine privé de l'administré, et étrangère en ce sens à la protection du travailleur. Les titres II et III du R.G.P.T. régissaient donc - comme elles régissent encore partiellement aujourd'hui - la sécurité, et la santé du travailleur dans l'établissement autorisé ou non, tandis que, si une autorisation était requise sur pied du chapitre 2 du titre Ier du même texte, l'examen des inconvénients que l'établissement pouvait occasionner aux ouvriers et les conditions auxquelles en conséquence était octroyée l'autorisation, pouvait englober, et le cas échéant dépasser, les dispositions pertinentes des titres II et III.

C. Réflexions de synthèse

58. La protection du travailleur tient donc presque uniquement dans un contrôle *a posteriori*, c'est-à-dire présentant le risque d'être tardif. Les bases légales des arrêtés qui fondent[240] les titres II et III, pour diverger de celle invoquée pour le titre Ier, à l'exception de la loi controversée du 5 mai 1888, n'ont pu qu'accentuer ce double régime de la protection du travail. Une justification commune, qui aurait pu à notre sens consister en l'article 37 (alors 29) de la Constitution, aurait également pu contribuer à éviter cet écueil.

La meilleure voie eut été cependant législative, qui aurait à la fois juridiquement sécurisé et fortement participé au but annoncé de réaliser un « *Code de la protection du travail* ». Le titre 1er, de surcroît, s'il avait été comme le sont aujourd'hui les décret régionaux organisant la matière, de valeur législative, aurait permis de mieux admettre qu'une police spéciale pût brider une liberté fondamentale, telle celle de la liberté du commerce et de l'industrie.

Dès lors, le choix de la base légale du titre Ier du R.G.P.T. devient une question accessoire. Et retient prioritairement l'attention l'opportunité du choix de la voie réglementaire, et non législative, pour donner aux autorités désignées le pouvoir de ne pas autoriser une activité participant de la liberté de commerce et de l'industrie, quant à elle protégée par une disposition législative. Ce que la loi communale, disposition législative, ne permet pas au nom de la police générale, le titre Ier du R.G.P.T., disposition réglementaire, l'a autorisé au nom d'une police spéciale à l'objet semblable, la sécurité, salubrité et l'hygiène. La réduction de

---

[239] C.E., 13 juin 1961, VAN DEN ABBEEL, *op. cit.* ;C.E., 22 avril 1969, S.A. ARBOROUTE, c. ETAT BELGE, n° 13.511 ; C.E., 2 avril 1974, COMMUNE DE RHODE-SAINT-GENESE c. ETAT BELGE, n° 16.345 ; C.E., 15 octobre 1976, DONEUX c. DEPUTATION PERMANENTE DU CONSEIL PROVINCIAL DE LIEGE, n° 17.828 ;...

[240] Principalement, comme souligné précédemment, la loi du 2 juillet 1899 concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans des entreprises industrielles et commerciales (*Mon. b.*, 12 juillet 1899), puis celles du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux du travail, (*Mon .b.*, 19 juin 1952) et du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, (*Mon. b.*, 18 septembre 1996).

cet objet à la protection de l'environnement, si l'établissement est classé, ne pourrait à notre sens suffire à rencontrer la critique déduite de la nature de la norme.

§ 3. Le Règlement général pour la protection du travail pour la protection du travail n'est pas un code

59. Le R.G.P.T. « *réunit en un ensemble unique l'ensemble des dispositions en vigueur concernant la protection du travail et y apporte les modifications commandées par l'expérience et le progrès de l'industrie, en vue d'assurer efficacement la sécurité et la sauvegarde de la santé des travailleurs* »[241].

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le Gouvernement au pouvoir de 1945 à 1947 justifie la promulgation du R.G.P.T. par un souci, certes louable, d'ordonner des textes épars et parfois redondants. La démarche est l'œuvre d'un Gouvernement « *également soucieux du bien-être des travailleurs et désireux de faire droit à leur légitime besoin d'une protection plus effective* ». Il s'agit aussi de simplifier la législation du travail et d'assurer plus d'efficacité à l'ensemble[242].

Le texte coordonné n'est toutefois en rien un code. Il n'en porte d'ailleurs pas le titre et, si ses différentes parties, à des degrés divers, réalisent une simplification des dispositions en vigueur, il pèche par manque d'objet uniforme.

Le titre Ier s'applique en effet à tous les établissements classés quand bien même aucun travailleur n'y est engagé, tandis que les titres II et III protègent les travailleurs même si l'établissement dans lequel ils oeuvrent n'est pas classé. De surcroît, le titre III est applicable à un ensemble d'installations qui peuvent n'être pas exploitées dans le cadre d'une activité industrielle ou commerciale mais simplement participer de l'usage privé.

Ceci permet à un auteur de conclure que le Règlement général du travail n'a pas d'objet[243].

Le R.G.P.T. se présente comme un recueil de dispositions de nature juridique identiques, poursuivant, dans le domaine de l'industrie et du commerce, des objectifs de l'ordre public général.

Il ne constitue pas, cependant, un code de protection du travail, nonobstant l'objectif avoué, dès lors qu'un grand nombre de dispositions, législatives cette fois, lui demeurent annexes, qui concernent spécifiquement la protection des travailleurs. L'on songe à la loi du 6 août 1887 sur le paiement des salaires des ouvriers, du 13 décembre 1889 concernant le travail des femmes, des adolescents et des enfants dans les établissements industriels, et, bien entendu, à la loi du 2 juillet 1899 concernant la sécurité et la santé des ouvriers et employés dans des entreprises industrielles et commerciales et celles qui l'ont modifiée et lui ont succédé.

---

[241] *Les Novelles, lois politiques et administratives*, tome V, livre IV, Bruxelles, Larcier, 1956, n° 2549.

[242] L.E. TROCLET, Préface du R.G.P.T., cité par M. DEFALQUE, « La protection technique et médicale du travail », *Les Novelles, Droit social*, IV, 1975, p. 1.

[243] J.M. FAVRESSE, « Rapport sur les choses dangereuses en droit public belge », *Travaux de l'association H. CAPITANT*, T. 19, 1967, Paris, Dalloz, p. 249.

Il s'agit bien plus d'un de ces « *codes-compilations qui ont pour seul objet de regrouper les textes sans les modifier, ni même les ordonner. On peut douter qu'il s'agisse de véritables codes* »[244].

Un code véritable aurait eu, mais il faut admettre que la Belgique eût été pionnière en ce domaine en 1946, pour vocation de disposer de l'ensemble des mesures de sécurité, de salubrité et tranquillité, tant vis-à-vis des voisins que des travailleurs et pour toute activité de production de richesses. Les notions même de polices internes et externes, pour ne présenter d'intérêt ni dans l'élaboration du droit ni dans son exécution, ne seraient vraisemblablement pas apparues.

§ 4. Le Règlement général pour la protection du travail et les contours flous de la distinction

60. Il est acquis que les dispositions des titres II et III du R.G.P.T. sont applicables tant aux entreprises industrielles et commerciales, aux services et établissements publics ou d'utilité publique qu'aux établissements classés.

Elles appartiennent principalement à la police interne de l'établissement, classé ou non, en ce qu'elles contiennent des mesures relatives à l'hygiène du travail, à la sécurité et la santé des travailleurs, ainsi qu'aux différentes prescriptions techniques que doivent remplir les appareils, les machines et installations selon les industries où l'on est susceptible de les rencontrer.

Ces dispositions, spécialement celles reprises sous le titre III, peuvent procurer, comme le Titre I[er], une protection indirecte de l'environnement[245].

En effet, « *bien qu'une activité dangereuse pour l'environnement ne le soit pas toujours pour son personnel, les maladies dues à la pollution industrielle, les blessures et les décès causés par une explosion, ne sont parfois autre chose que des maladies professionnelles ou des accidents du travail, disqualifiés parce que touchant des tiers* »[246].

La police interne des établissements classés, telle qu'elle apparaît encore, au terme de l'évolution décrite, au titre I[er] du R.G.P.T., présente en revanche des contours beaucoup moins nets.

L'article 3 du chapitre Ier du titre I[er] du règlement général disposait :

> « *Les demandes d'autorisation indiqueront : (...) le nombre d'ouvriers à employer ; (...) les mesures projetées en vue de prévenir ou d'atténuer les inconvénients auxquels l'établissement pourrait donner lieu, tant pour les personnes attachées à l'exploitation que pour les voisins et le public.* »

---

[244] G.J. MARTIN, « Principes pour une codification de l'environnement », in F. OST et S. GUTWIRTH, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Bruxelles, VUBPress, 1996, p. 296.
[245] Sur ceci, voir *infra*, chapitre 2, section 2.
[246] J.-P. BAUD, « Le voisin ... », *op. cit.*, p. 22.

De même, s'agissant des établissements de classe I, devait être sollicité dans son avis, selon la nature du projet, un fonctionnaire soit de l'Administration de la Sécurité du travail, soit de l'Administration de l'Hygiène et de la Médecine du travail, soit de l'Administration des Mines, soit du Service des Explosifs[247].

Toutefois, l'arrêté ministériel du 11 février 1947 qui déterminait les renseignements à fournir à l'appui de la demande d'autorisation pour établissements de première classe[248], n'en requérait aucun en rapport direct avec la santé et l'hygiène du travail.

La notice relative à la salubrité intérieure des ateliers accompagnant la demande d'autorisation, créée par l'arrêté royal du 27 décembre 1886[249], a été par ailleurs supprimée, comme déjà souligné, par l'arrêté royal du 15 mai 1923[250], lequel devait considérer qu'avec l'entrée en vigueur de dispositions législatives consacrées à la protection des travailleurs, telle la loi du 2 juillet 1899, il n'était plus utile de conditionner l'autorisation à des considérations liées à la protection des travailleurs.

La réduction erronée de la portée du titre I[er] du R.G.P.T. à la police externe des établissements classés a permis de voir dans la structure de celui-ci le reflet d'une séparation hermétique : au Titre I[251]et au régime d'autorisation la police externe, protectrice du voisinage, aux titres II et III la police interne, protectrice de ce que l'établissement peut compter dans son enceinte.

61. Que le titre I[er] concernât également la protection des travailleurs ne fait pourtant aucun doute, l'arrêté royal du 19 février 1991[252] abrogeant celui-ci en ce qui concerne les mesures de police interne relatives à la protection du travail le prouvant à suffisance.

Cependant, cette insertion mineure du droit social dans le champ de la réglementation des établissements classés a semblé gêner la pratique juridictionnelle, qu'elle fût judiciaire ou administrative.

Sur le plan judiciaire, la question de la compétence de l'auditeur du travail pour exercer l'action publique à l'encontre des personnes visées à l'article 1[er] de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales[253] a dû être tranchée dans un arrêt de la Cour de cassation du 28 janvier 1975[254].

L'article 1[er] de ladite loi inclut en effet dans son champ d'application, à son 23°, le R.G.P.T., sans en distinguer les titres. S'agissant du titre I[er], la Cour de cassation a confirmé la compétence de l'auditeur du travail pour les matières visées à l'article 1[er] de la loi, qui vise essentiellement les employeurs. Il en résulte que les établissements classés n'occupant pas de travailleurs sont soumis, à l'inverse, aux parquets ordinaires.

Même si cette dualité de compétence des parquets est peu de nature à éclairer le droit pénal, social et administratif des établissements classés, il demeure que la décision de la Cour de

---

[247] Art. 7.
[248] *Mon. b.*, 20 février 1947.
[249] *Mon. b.*, 28 décembre.
[250] *Mon. b.*, 25 mai.
[251] Et IV, s'agissant des chaudières et machines à vapeur.
[252] *Mon. b.*, 13 avril.
[253] *Mon. b.*, 13 1971.
[254] *Pas.*, I, 1975, p. 550.

cassation marque un départ intéressant, sans sans doute qu'elle en poursuive le fait, entre les polices internes et externes des établissements classés. Les polices internes sont ici en effet considérées comme liées exclusivement à la protection du travail et du travailleur, un établissement classé ne disposant pas de personnel ne pouvant être régi que par une police externe, même si s'y trouvent quantité de personnes étrangères à l'exploitation de l'établissement.

Ce postulat, qui trouvera un écho à l'aube de la fédéralisation de l'Etat[255], tient pour synonyme les polices internes des établissements classés et les aspects du droit social qui visent à protéger le travail et le travailleur, sans envisager la possibilité qu'une police interne d'un établissement, classé ou non, peut régir la situation de toute personne s'y trouvant, sans être engagée dans les liens d'un contrat de travail.

La jurisprudence du Conseil d'Etat tend, dans un premier temps, à affirmer le principe complémentaire, savoir que le titre I du R.G.P.T. ne régit qu'une police externe destinée à la protection spéciale du voisin[256].

Lorsqu'il se prononce sur la police interne des établissements classés, c'est uniquement en termes de compétence et limitant cette police à la protection des travailleurs qu'il décide « *que, lorsque* (le Roi) *statue, en vertu de cette disposition* (article 13 du Règlement général pour la protection du travail), *sur le recours formé contre la décision prise en premier ressort par la députation permanente, il lui appartient uniquement d'examiner si les conditions requises à la sauvegarde de la sécurité, de la salubrité et de la commodité publiques, à l'aménagement des lieux ainsi qu'à la protection, la sécurité, la santé et la commodité des travailleurs se trouvent réunies pour l'exploitation dont il s'agit* »[257].

62. Le transfert de la compétence de régler la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes aux régions, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail[258], entraîne, d'emblée, des décisions juridictionnelles qui prennent les dehors de la confusion entre la police interne des établissements classés et la protection des travailleurs[259].

---

[255] Sur ceci, voir *infra*, section 4.

[256] C.E., 10 avril 1964, COLIN ET PETITPAS, n° 10.548.

[257] C.E. (4e ch..), 11 juin 1968, S.A. « CHARBONNAGES LIMBOURG-MEUSE » ET CRTS c. ETAT BELGE. Même s'il semble ne se prononcer, facialement, que sur les limites d'examen d'une autorité saisie d'un recours contre une autorisation d'exploiter, l'arrêt a le mérite de rappeler par ce biais que le titre Ier du R.G.P.T. conditionne l'autorisation d'exploiter aux mesures de sécurité, de salubrité et de commodité des travailleurs. L'on notera que l'arrêt cité de la Cour de cassation du 25 mai 1976, à l'occasion d'un autre examen de compétence, cette fois de divers membres du ministère public, limite indirectement cet examen de la police interne à la sécurité, la salubrité et la commodité des conditions de travail, à l'exclusion « *de l'emploi de travailleurs* » et de toute « *réglementation du travail au sens de l'article 578, 7° du code judiciaire* ».

[258] Art. 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

[259] Ainsi, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 22 novembre 1984 dit-il pour droit que depuis la loi de réformes institutionnelles « *l'autorisation d'exploitation a été scindée en, d'une part, une autorisation dite externe, qui est devenue une matière exclusivement régionale et, d'autre part, une autorisation dite « interne », qui concerne l'hygiène du travail, ainsi que la sécurité et la santé des travailleurs, qui est restée une matière exclusivement nationale* » (C.E., (7e ch.), 22 novembre 1984, S.A. SECA C. ETAT BELGE, n° 24.848). Voir aussi C.E.,(3e ch.), 4 avril 1986, ASBL INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE ET FAGNOUL C. ETAT BELGE, n° 26.323. La Cour d'arbitrage ajoute à la confusion lorsqu'elle dit pour droit que *« les autorisations qui sont délivrées en application du titre Ier du RGPT poursuivent un double objectif : d'une part la protection des riverains et de l'environnement (police externe) contre les nuisances et incommodités, d'autre part la protection des travailleurs de l'établissement contre les incommodités liées à son exploitation (police interne)* » (C.A., 17 mars 1998, n° 50/88).

La nomenclature des établissements classés, qu'elle procède du chapitre II du Titre 1er du R.G.P.T. ou de réglementations antérieures, inscrit pourtant au rang des installations et activités soumises à permis des établissements qui, par nature, verront le régime d'autorisation auquel ils sont soumis plus justifié par la protection interne qu'il y a lieu de leur conférer qu'à la traditionnelle préoccupation du voisinage.

Ainsi en va-t-il, par exemple, des salles de spectacles et dancings. L'arrêt de la Cour de cassation déjà cité du 16 janvier 1922 dit de la sorte pour droit que l'arrêté royal du 9 août 1920 réglementant l'exploitation des salles de spectacles procède du « *souci d'assurer la sécurité matérielle des spectateurs* ». De même, le Conseil d'Etat, en excluant du pouvoir réglementaire communal la police des salles de danse, dès lors qu'elles sont reprises à la nomenclature du R.G.P.T., rend patent le fait que les aspects de police interne ne concernant pas la protection des travailleurs peuvent être l'objet principal d'une autorisation d'exploiter, le public étant, vraisemblablement, beaucoup plus nombreux que le personnel d'une part, et l'objectif du titre I du R.G.P.T. sur ce point étant manifestement d'abord de protéger les premiers.

Les modifications successives des dispositions de réformes institutionnelles ainsi que la mise en œuvre des compétences régionales en cette matière permet d'arrêter le contour théorique de la distinction.

Section 4. La réforme de l'Etat belge ou la transposition institutionnelle de la distinction

63. Comme on le sait, les polices internes et externes de l'établissement ne ressortissent pas en Belgique aux compétences d'une seule collectivité politique. L'approche institutionnelle de la distinction entre ces polices est, dans la présente section, examinée sous l'angle de la répartition des compétences qu'ont opéré les lois spéciales de réformes institutionnelles (§ 1), de l'exercice de ces compétences par les régions (§ 2) et l'Etat (§ 3), de l'exemple particulier que constituent les polices des radiations ionisantes (§ 4), et enfin de quelques exemples fédéraux étrangers (§ 5).

§ 1. Un transfert, une réserve

A. Le transfert aux régions de la police externe

64. Dès qu'en Belgique l'on décide de maintenir la coexistence de communautés culturelles en engageant l'ensemble sur la voie du fédéralisme, dès qu'une loi du 1er août 1974 crée des institutions communautaires et régionales provisoires[260], deux arrêtés royaux transfèrent aux régions, « *là où une politique différenciée se justifie* », la compétence de régler « *les installations soumises à la réglementation générale sur la protection du travail* » [261] ou de fixer « *les conditions particulières d'exploitation, de même que les avis, la délivrance des autorisations d'exploitation, les surveillances et les examens de recours des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes* ».

Qui ne le voit ? Ces établissements, classés ou non, participent au premier chef de l'économie. Le libéralisme qui inspirera les législateurs régionaux à l'heure de fixer le régime des autorisations de ces établissements se mesurera à l'aune du choix des entrepreneurs de s'établir dans telle ou telle région. Le procédé peut participer ainsi également d'une concurrence entre les entités fédérées qui « *engendrerait, dans le domaine de la protection de l'environnement, le risque d'une course à la norme la plus basse, une* race to the bottom, *pour attirer des entreprises* »[262] .

Point de protection de l'environnement jusqu'ici. Le souci s'exprime en matière de politique d'aménagement du territoire et de politique industrielle, alors même que la politique de l'environnement comme la conservation de la nature sont visées expressément par le premier des arrêtés royaux mentionnés.

---

[260] *Mon. b.*, 22 août.

[261] A.R. du 6 juillet 1979 délimitant les matières de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme où une politique régionale différenciée se justifie, *Mon. b.*, 10 juillet, p. 7784.

[262] M. PÂQUES, « Fédéralisme et politique intégrée de l'environnement », in M. PÂQUES et N. FAURE (dir.), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 215. L'auteur ajoute que ces conséquences néfastes ne se sont pas avérées. « *L'on assiste plutôt à une* race to the top ». Cet engouement trouve notamment pour limite la liberté du commerce et de l'industrie. Cette dernière ne serait toutefois méconnue par les régions, comme le dit pour droit la Cour d'arbitrage, que si sa limitation par la disposition environnementale ne répondait à aucune nécessité ou « *était totalement disproportionnée avec le but poursuivi ou portait atteinte à ce principe en manière telle que l'union économique et monétaire soit compromise* » (C.A., 9 juillet 1992, n° 55/92, pt. 5. B. 8. ; C.A., 3 mai 2000, n° 52/2000, pt. B. 7. 2. ; C.A., 14 juin 2000, n° 74/2000, pt. B. 6. 2. et svts).

65. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980[263] témoigne d'un saut qualitatif en disposant la matière sous son article 6, § 1er, II, consacré aux compétences régionales relatives à *l'environnement*. Les régions seront compétentes pour « *la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail* », ces dernières demeurant nationales.

La réserve de compétence étatique ne transparaissait toutefois pas de façon univoque dans l'exposé des motifs du premier projet de loi spéciale des régions et des communautés du 1er octobre 1979, ce que n'avait pas manqué de relever le Conseil d'Etat[264].

Aussi le Conseil, invité à rédiger le projet de loi spéciale des régions et des communautés, propose que soient de la compétence des régions « *la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes et la protection du travail, sous réserve des compétences attribuées aux Communautés (...)* »[265].

66. La section de législation n'excluait donc pas[266] que les régions pussent être compétentes pour régler la police, qui serait bientôt qualifiée d'interne, des établissements, classés ou non, sous réserve des compétences citées que le projet entendait réserver aux communautés[267].

La Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions du Sénat, examinant cette proposition, a toutefois jugé ce texte « *très ambigu* »[268]. Le Gouvernement a

---

[263] *Mon. b.*, 15 août, p. 9435.

[264] « *La matière de la protection du travail et de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes est visée à deux reprises dans l'exposé des motifs. A la page une, ce dernier entend transférer sans aucune réserve aux régions* « la réglementation et les mesures d'exécution relatives aux installations soumises à la réglementation générale sur la protection du travail » *(lire dans le texte français : au règlement général pour la protection du travail). Selon la page 6,* « les régions sont compétentes pour l'implantation et l'équipement, en ce compris la fixation des conditions particulières d'exploitation, de même que les avis, la délivrance des autorisations d'exploitation, les surveillances et les examens de recours des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes ». *(...) Il paraît y avoir antinomie entre les deux conceptions ainsi exposées. Cette matière n'était pas visée dans les textes antérieurs dont le projet s'inspire (...). Selon les délégués du Gouvernement, c'est l'ensemble de la matière de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, envisagée sous ses deux aspects, qui est transférée aux régions, sous réserve des compétences des communautés. Il ressort des explications obtenues au cours de l'instruction que le titre II sera régionalisé, même dans la mesure où il dépasse le champ d'application des établissements classés, mais qu'il ne le sera que sous réserve de ce que l'article 60 du projet attribue aux communautés, c'est-à-dire « le contrôle de la médecine du travail », « les institution et service pour la dispensation de soins en dehors du milieu hospitalier », ainsi que « les activités et les services de la médecine préventive » ».* (Avis L. 13.395/V.R., *Doc. Parl.*, Sen. (S.E. 1979), n° 261/1 (annexe II).

[265] *Ibid.*

[266] Sans doute, initialement du moins, le gouvernement non plus. En ce sens, H. DUMONT, « Les autorisations d'exploitation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Incidences de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles », *R.D.T.*, 1983/4, p. 202.

[267] Comme le notait J. M. VAN BOL en octobre 1980, « *sur le plan pratique, cette répartition des compétences est susceptible de soulever des difficultés : le permis d'exploitation devra-t-il, notamment, être délivré par la Région, par l'Etat, par la Communauté ou conjointement, par deux ou trois de ces pouvoirs ? Compte tenu de ce que le permis de bâtir est de toute manière délivré par la Région, il serait plus rationnel de confier la délivrance du permis d'exploitation à la seule Région, celle-ci étant tenue de respecter, en matière de sécurité et d'hygiène du travail, les normes arrêtées au niveau national* » (J. M. VAN BOL., « L'environnement, matière régionale à part entière ? », *A. T. D. F.* , n° 8, octobre 1980, p. 7).

[268] *Doc. Parl.*, Sen. (S. E. 1979), n° 261/2, p. 103.

dès lors jugé utile d'éclairer la conscience des commissaires par une note usant pour la première fois des termes de polices *interne et externe*.

La police externe « *qui est en étroite relation avec l'aménagement du territoire* » vise « *les nuisances qu'un établissement incommode entraînera pour l'environnement (nuisances du milieu et inconvénients pour les habitants – aspects qui ont donc trait à l'aménagement du territoire et à l'environnement)* », tandis que la police interne appréhende « *les inconvénients que l'exploitation entraîne pour les travailleurs dans tel établissement (aspects qui se rapportent à la sécurité et à l'hygiène du travail et à la médecine du travail)* ».

Il est entendu que la police externe, ainsi définie, est attribuée aux régions, tandis que la police interne reste nationale, aux termes d'une formulation qui deviendra celle retenue par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, à savoir : « *la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail* » relève de la compétence des régions.

Les « *dispositions relatives à la protection du travail* » demeurent donc dans le giron étatique. Il est relevant que cette réserve nationale s'inscrit sous un bloc de compétences consacré à l'environnement. Le législateur spécial n'indique-t-il pas de la sorte que cette protection du travailleur participe de celle de l'environnement[269], ou du moins qu'il s'agit d' « *une matière connexe* »[270] ?

B. Le refus d'un système de double autorisation

67. Comme souligné, le chapitre I^er^ du titre I^er^ du R.G.P.T. visait également, marginalement par rapport à des réglementations antérieures[271], la protection du travailleur contre l'insécurité, l'insalubrité et l'incommodité de l'établissement classé.

Il en résultait que, dans la rigueur des termes de la loi spéciale du 8 août 1980, deux autorisations devenaient nécessaires, l'une, régionale, appréciant l'incidence de l'établissement classé pour le voisinage et l'environnement, l'autre, nationale, pour le travailleur[272]. Le Conseil d'Etat a pu confirmer que les réformes institutionnelles intervenues avaient cette double autorisation pour conséquence[273].

Près de six années après la première mise en œuvre normative[274] de ces compétences régionales par l'adoption du décret flamand sur l'autorisation anti-pollution[275], intervient

---

[269] H. DUMONT, « Les autorisations d'exploitation… », *op. cit.*, p. 199.
[270] M. UYTTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé*, Bruylant, Bruxelles, 1991, p. 430.
[271] Voir *supra*, section 3, § 1.
[272] E. ORBAN DE XIVRY et P. THIEL, « Répartition des attributions. Paragraphe 4, l'environnement », in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 277. *Contra*, H. DUMONT, *op. cit.*, p. 201.
[273] C.E., 22 novembre 1984, S.A. SECA, op. cit. Avant l'adoption des polices régionales de l'environnement, c'est, pour les établissements de classe 1, la Députation permanente qui était quoi qu'il en soit compétente pour les deux autorisations. C'est, dès lors, sur recours, que la question s'est particulièrement posée de délimiter les compétences respectives du Roi et de l'Exécutif régional.
[274] Le législateur spécial n'a pas fait le départ entre la compétence de régler le régime des autorisations et celle d'octroyer celles-ci, ce que H. DUMONT regrette à juste titre (« Les autorisations… », *op. cit.*, p. 201). Il ne fait pas de doute que les régions se sont su compétentes pour ces deux aspects de la police. Il a fallu toutefois un apport jurisprudentiel et doctrinal pour considérer que le champ d'appréciation de l'autorité compétente à octroyer un permis ne peut se limiter à ceux des effets sur l'homme et l'environnement qu'il appartient aux

l'arrêté royal déjà cité du 19 février 1991 abrogeant le titre I[er] du R.G.P.T., en ce qui concerne les mesures de police interne relatives à la protection du travail.

Ce faisant, le Roi renonce à exercer un contrôle *a priori*, sous forme d'autorisation, sur les mesures envisagées en matière de sécurité, de salubrité et de commodité des travailleurs dans les établissements classés. L'auteur du projet d'arrêté royal expose « *au Conseil d'Etat que l'abrogation des dispositions précitées n'emporte pas qu'il faille édicter un régime qui se substituerait à celui actuellement en vigueur, puisque tant les autres titres du R.G.P.T. que d'autres lois, dont celle du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, suffisent largement en matière de protection du travail* »[276].

Les termes de « *mesures de police interne relatives à la protection du travail* » sont directement inspirés du nouvel article 6, § 1[er], II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 tel que modifiée par celle du 8 août 1988[277].

Cette dernière dispose, en effet, dans une formulation se voulant plus précise, et demeurée en vigueur jusqu'ores, que relève désormais de la compétence des régions : « *la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail* ».

C. Le dédoublement de la police interne

68. La notion de police interne s'accompagnera encore cependant de difficultés d'interprétation, comme en témoigne cet avis du Conseil d'Etat :

> « *Il semble pouvoir être déduit a contrario de ce paragraphe* (6, § 1[er], II, 3°) *qu'en ce qui concerne les dispositions qui ne concernent pas exclusivement la protection du travail, l'Etat et la Région continueront à être compétents pour régler, le premier, les aspects internes et, la seconde, les aspects externes de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes* »[278].

Aussi, le ministre juge-t-il utile de préciser aux députés que :

> « *La notion de « police interne » vise exclusivement la protection du travail au sens large, pour laquelle le pouvoir national reste compétent.*
>
> *Tous les autres aspects relatifs aux nuisances qu'un établissement peut provoquer pour l'environnement relèvent (même s'ils se situent dans l'établissement) de la « police externe » et donc de la compétence des régions. La définition de la notion de « police externe » est donc plus large que celle qui est donnée par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles* »[279].

---

régions de régler, d'une part, tandis que l'organisation de l'évaluation des incidences par les régions est encore strictement liée aux compétences régionales. Sur ceci, voir *infra*, § 2.

[275] Décret flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, *Mon. b.*, 17 septembre.

[276] Avis L. 20.448/1, non publié, p. 2.

[277] *Mon. b.*, 13 août.

[278] *Doc. Parl.*, Ch. repr. (S.E. 1988), avis du Conseil d'Etat, n° 516/1, p. 32.

[279] *Ibid.*, n° 516/6, p. 115.

Cette explication ministérielle a ceci de curieux qu'elle ne justifie plus la compétence des régions par le caractère externe de la police, mais le caractère externe de la police par la compétence des régions...

En outre, la phrase paraît asémantique, qui ôte aux adjectifs interne et externe leur sens commun, rendant de ce fait sans objet la distinction.

La disposition législative en elle-même indique pourtant que la protection des travailleurs n'est qu'un des objets parmi d'autres d'une police interne, et que seul cet objet demeure de compétence nationale. Par défaut, une police interne non relative à la protection du travail doit non seulement exister mais de surcroît relever de la compétence régionale[280].

Une des trois polices régionales des établissements classés, à savoir l'ordonnance bruxelloise relative au permis d'environnement[281], présente, dans le départ entre polices internes et externes des établissements classés[282], l'originalité d'une explication théorique de la distinction, à l'occasion, ou à la lumière, de la réforme de l'Etat.

Ainsi, l'auteur du projet d'ordonnance expose-t-il que : « *la protection des voisins des établissements n'est pas le seul élément de compétence régionale. Ainsi, la Région doit aussi tenir compte de certains aspects de police interne à l'entreprise – c'est-à-dire dans l'enceinte de celle-ci - : il lui incombe d'assurer la protection contre les nuisances susceptibles d'affecter des personnes n'ayant pas la qualité de travailleur ainsi que les éléments de l'environnement situés à l'intérieur de l'enceinte* »[283].

Le Conseil d'Etat ne trouve pas motif à quereller cette analyse[284]. Il ne sera dès lors plus contesté qu'en théorie juridique « *les régions sont compétentes pour la police externe et les mesures de police interne qui ne concernent pas la protection du travail et l'Etat n'est compétent que pour les mesures internes qui relèvent de la protection du travail* »[285].

---

[280] La Cour d'arbitrage, il est vrai non saisie directement de la question de la compétence régionale en matière de police interne ne concernant pas le travailleur, a encore, en 2001, cette analyse réductrice du champ d'application de l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, lorsqu'elle dit pour droit que « *cette disposition définit les compétences des régions en matière d'environnement et les habilite à assurer la protection des riverains et de l'environnement contre les nuisances et les incommodités* » (C.A., 13 juillet 2001, n° 100/2001).

[281] Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement, *Mon. b.*, 29 août,

[282] Voir au sujet de cette ordonnance J. SAMBON et N. DE SADELEER, « La réforme de la police des établissements classés dans la Région de Bruxelles-capitale », *Amén.*, 1992, p. 206

[283] *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, A-163/1, (S.O. 1991-1992), p. 2.

[284] *Ibid*, p. 40. L'exposé des motifs de l'auteur de l'ordonnance trouve dès lors concrétisation dans la formulation de l'article 2 de celle-ci, ainsi libellé : « *la présente ordonnance vise à assurer la protection contre les dangers, nuisances ou inconvénients que, par son exploitation, une installation est susceptible de causer, directement ou indirectement, à l'environnement, à la santé ou à la sécurité tant de la population à l'extérieur de l'enceinte de l'installation que de toute personne se trouvant à l'intérieur de l'enceinte de l'installation sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur* ». L'article 2 de l'ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement est libellé dans des termes presque identiques (*Mon. b.*, 26 juin).

[285] F. TULKENS, *La répartition des compétences en droit belge de l'environnement*, collection environnement, Bruxelles, Kluwer, 1999/7.0, p. 13. Voir aussi, à ce sujet, Ph. COENRAETS et E. MARON, « Les transferts de compétences », in *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 126, M. UYTTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 428 et M. PAQUES, « Fédéralisme et politique intégrée de l'environnement », *op. cit.*, p. 245.

Ainsi formulée par l'auteur du projet, cette approche de la compétence régionale semble toutefois déborder légèrement les compétences transférées par la loi du 8 août 1980 telles que précisées sur ce point par celle du 8 août 1988, en ce que « *les éléments de l'environnement situés à l'intérieur de l'enceinte* » demeurent, s'il s'agit de la protection du travailleur, de compétence fédérale.

D. Le champ d'application des polices

69. La compétence fédérée, sauf dispositions de la Constitution ou de la loi spéciale, s'exerce à l'endroit « *de tout établissement dangereux, insalubre ou incommode, et non celle des seuls établissements qui étaient classés au R.G.P.T. lors de l'entrée en vigueur de la régionalisation* »[286].

Saisie d'une question relative à la compétence des régions d'imposer une étude d'incidences sur l'environnement relative à l'exploitation d'une centrale nucléaire, la Cour d'arbitrage a pourtant répondu par la négative, se basant sur la compétence fédérale en matière d'énergie et notamment la mise en œuvre homogène du « *cycle du combustible nucléaire* »[287]. La Cour confirme sa position à l'analyse de la compétence régionale en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes en disant pour droit que ces établissements « *doivent uniquement s'entendre des établissements concernés par le titre 1er du R.G.P.T.* », ce qui ressortirait des « *travaux préparatoires de la loi spéciale* »[288].

Ce détour par cette interprétation de la police externe des établissements nous paraît, d'une part, inutile, vu la compétence demeurée fédérale du cycle du combustible nucléaire, et, d'autre part, erronément réductrice dès lors que, comme le décide le Conseil d'Etat dans son arrêt cité du 26 février 1993, la police externe s'entend de « *la protection de l'extérieur des installations* » qui appartient à la compétence des régions, que ces installations participent du régime des établissements classés ou de tout autre régime existant ou à créer[289].

Quoi qu'il en soit, le prescrit de la loi spéciale du 8 août 1988 relatif aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, ne sera plus modifié jusqu'ores[290]. Sur cette base, les régions ont progressivement adopté, sous forme législative et non plus réglementaire, des

---

[286] C.E., 26 février 1993, ETAT BELGE c. RÉGION WALLONNE, n° 42.090.

[287] Art. 6, § 1er, VII, alinéa 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[288] C.A., 24 mai 1988, n° 54/88, *op. cit.*

[289] Il est à noter que le Conseil d'Etat s'était fourvoyé dans la même direction en décidant, dans l'arrêt cité du 4 avril 1986, que « *la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes n'a été attribuée à la compétence des Régions par l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail* », ce qui n'est guère contestable. La conclusion qu'en tire le Conseil d'Etat est en revanche plus surprenante, qu'il exprime en ces termes : « *relève dès lors seule de la compétence des Régions, la police, dite « externe », des établissements classés, dont les règles sont contenues dans le titre Ier, chapitre Ier, et dans le titre IV, chapitre Ier, 1ère section, du règlement général pour la protection du travail* ». (C.E., 4 avril 1986, ASBL INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE ET FAGNOUL, *op. cit.* Voir aussi à ce sujet E. ORBAN DE XIVRY, « La jurisprudence de la Cour d'arbitrage et le droit de l'environnement », *Amén.*, 1988, p. 75.

[290] Il convient toutefois de mentionner que la loi spéciale du 16 juillet 1993 a ajouté à la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 un article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, aux termes duquel l'autorité fédérale demeure compétente pour la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs (sur ceci, voir *infra*, § 3).

régimes d'autorisations dites « *d'environnement* », remplaçant les chapitres Ier et II du titre 1er du R.G.P.T., et faisant de la distinction entre la police interne et externe des établissements des applications variées.

§ 2. Les permis et systèmes d'évaluation des incidences régionaux

A. Les sources régionales et les polices internes

70. Les trois régions ont doté leur ordre juridique de nouvelles polices des établissements classés. Il s'agit du décret flamand relatif à l'autorisation anti-pollution[291], de l'ordonnance bruxelloise relative au permis d'environnement[292] et du décret wallon homonyme[293].

Elles ont, de même, transposé la directive 85/337/CEE[294] et assorti de la sorte les régimes d'autorisation de systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement, par le même décret flamand relatif à l'autorisation anti-pollution[295], et par des instruments spécifiques en Régions bruxelloise et wallonne[296].

L'ordonnance du 30 juillet 1992 concernant l'évaluation préalable des incidences de certains projets en Région de Bruxelles-Capitale[297] ne contient pas toutefois de dispositions imposant aux instruments d'évaluation des incidences d'informer spécifiquement l'autorité compétente des nuisances internes au projet et des moyens de les circonscrire ou limiter. Perdant la clarté d'intention qu'il affichait lors de l'élaboration de l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative au permis d'environnement[298], l'auteur du projet ne traite plus des « *incidences sociales* » d'un établissement qu'en termes d'impact pour l'emploi[299], le Conseil d'Etat trouvant matière à souligner à cet égard qu'il ne va pas là d' « *objectifs poursuivis par la directive 85/337* »[300].

---

[291] Décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, *Mon. b.*, 17 septembre.

[292] Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, *Mon. b.*, 26 juin.

[293] Décret du Conseil régional wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *Mon. b.*, 8 juin.

[294] Directive 85/337/CEE du Conseil du 21 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences sur certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.L.*, n° 175, 5 juillet 1985, pp. 40 à 48.

[295] Les dispositions du décret relatives aux « *études d'impact sur l'environnement* » ont été abrogées et remplacées par le décret du Conseil flamand du 18 décembre 2002 complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement et la sécurité (*Mon. b.*, 13 février 2003).

[296] Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences sur certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, *Mon. b.*, 1er août, et décret du Conseil régional wallon du 11 septembre 1985 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, *Mon. b.*, 24 janvier 1986. Ces dispositions ont été abrogées en Région bruxelloise par l'ordonnance du 5 juin 1997 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et abrogeant l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement de certains projets en Région de Bruxelles-Capitale (*Mon. b.*, 26 juin), et remplacées par l'ordonnance citée du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, pour les établissements soumis à ce permis. Le décret wallon du 11 septembre 1985 a quant à lui été intégralement modifié par l'article 170 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

[297] *Mon. b.*, 29 août.

[298] *Doc. Parl. Cons. Rég. Brux.-Cap., op. cit.*, n° 163/1

[299] *Doc. Parl. Cons. Rég. Brux.-Cap., op. cit.*, n° 162/1, p. 3.

[300] Avis du Conseil d'Etat sur un projet d'ordonnance relative « *à l'évaluation des incidences en milieu urbain* », *Ibid.*, p. 36.

B. Les évaluations des incidences et les polices internes

71. La directive 85/337/CEE citée, dont l'ordonnance comme les dispositions similaires des autres régions constituent la transposition, n'empêche cependant pas que les Etats membres se dotent d'un système d'évaluation des incidences qui englobe la situation interne de l'établissement, lorsqu'elle dispose, de façon large, que « *l'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, (...), les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants :*

- l'homme, la faune et la flore,
- le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage,
- l'interaction entre les facteurs visés aux premier et deuxième tirets,
- les biens matériels et le patrimoine culturel »[301].

La Région wallonne, quant à elle, se montre séduite par l'ordonnance bruxelloise, « *la seule législation qui définisse clairement son objet* »[302]. Aussi l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement[303] précise-t-il qu' « *est visée non seulement la population à l'extérieur de l'enceinte de l'établissement, mais également toute personne se trouvant à l'intérieur de l'établissement sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur* ». On notera toutefois que, au-delà de cette volonté rhétorique, le contenu de la demande de permis d'environnement n'emporte pas de précision spécifique relative à la police interne de l'établissement envisagé[304].

Il en va de même des contenus types des études d'incidences et notices d'évaluation des incidences sur l'environnement[305]. En revanche, certaines conditions générales d'exploiter[306], ainsi que plusieurs conditions sectorielles, ne font pas mystère de leur application à l'intérieur de l'établissement[307]. Aussi, ne connaît-on pas d'exemple où le contrôle de la motivation formelle de la décision se soit étendu à la police interne de l'établissement concernant les non travailleurs, à l'exception, généralement, de la vérification de la production des avis des services d'incendie[308].

---

[301] Art. 3. Cet article a été modifié par l'article 5 de la directive 97/11/CE du conseil du 3 mars 1997 (*J.O.L.*, n° 73, 14 mars 1997, p. 5) qui élargit l'interaction à l'ensemble des facteurs visés.
[302] *Doc. Parl. Wall.*, (1997-1998), n° 392/1, p. 8.
[303] *Mon. b.*, 8 juin.
[304] Voir art. 17, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, sous réserve de l'alinéa 2, 3° qui oblige à « identifier les matières premières et auxiliaires, les substances et les énergies utilisées dans ou produites par l'installation », et les annexes à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*Mon. b.*, 21 septembre 2002).
[305] A. Gouv. w. du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, *Mon. b.*, 21 septembre.
[306] A. Gouv. w. du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *Mon. b.*, 25 septembre.
[307] Tel est le cas, par exemple, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 déterminant les conditions sectorielles relatives aux chantiers d'enlèvement et de décontamination de bâtiments ou d'ouvrages d'art contenant de l'amiante et aux chantiers d'encapsulation de l'amiante (*Mon. b.*, 17 octobre 2003). On relèvera que son article 4 dispose que « *l'accès au chantier est interdit au public* », si bien qu'on appréhende mal à qui cet arrêté s'applique, dès lors que les travailleurs font l'objet d'une disposition fédérale spécifique (A.R. du 2 décembre 1993 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition des agents cancérigènes et mutagènes au travail, *Mon. b.*, 29 décembre 1993).
[308] Ainsi, saisi de la légalité d'un permis d'exploiter une salle de danse, le Conseil d'Etat retient comme moyen sérieux le défaut de motivation formelle, pour diverses raisons liées à celle-ci, mais sans relever que la protection

La législation régionale flamande, enfin, limite sensiblement l'objet de l'autorisation anti-pollution à la protection externe de l'établissement. La demande, notamment, doit décrire les mesures propres à ce que « *l'effet général des émissions et des risques pour l'environnement soit évité ou limité à un minimum, tant en ce qui concerne le bruit, les vibrations, les rayonnements, la pollution de l'air, du sol et des eaux qu'en ce qui concerne le danger pour l'homme en dehors de l'établissement et l'environnement* »[309].

Le système d'évaluation des incidences mis en place en Région flamande[310] n'insiste pas plus que les autres textes régionaux sur les aspects de police internes ne visant pas la protection du travailleur.

72. La compétence que la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'Etat en matière de protection contre les radiations ionisantes et du « *cycle de combustible nucléaire* » a été l'occasion d'une jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage relative, notamment, comme déjà souligné, au système d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Tant au titre de la politique de l'énergie qu'à celui de l'environnement, les juridictions administratives et constitutionnelles ont dénié aux régions la possibilité de se doter d'une législation permettant d'organiser une évaluation des incidences sur l'environnement des projets d'exploitation des centrales nucléaires et leurs diverses dépendances[311]. Ceci alors même que l'Etat fédéral n'avait pas transposé la directive 85/337/CEE pour les installations et activités relevant du cycle du combustible nucléaire[312].

Cette interprétation, qui ne va pas sans poser la question de la compatibilité de la loi spéciale avec le prescrit de la directive 85/337/CEE[313] et son économie générale, méconnaît le principe de la globalité de l'évaluation des incidences[314], qui est normalement appelée à porter sur l'ensemble des effets des projets sur l'environnement et, notamment, sur l'homme[315].

---

environnementale des clients de cette salle de danse n'avait en rien été examinée (C.E., 19 mai 2004, GABRIEL, n° 131.614).

[309] A. Ex. fl. du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique, *Mon. b.*, 26 juin 1991, art. 5, § 2, 11°, e. Voir aussi, dans le même sens, A. Ex. fl. du 23 mars 1989 portant organisation de l'évaluation des incidences sur l'environnement de certaines catégories d'établissements incommodants, *Mon. b.*, 17 mai 1989.

[310] Arrêté de l'Exécutif flamand du 23 mars 1989 portant organisation de l'évaluation des incidences sur l'environnement de certaines catégories d'établissements incommodants (*Mon. b.*, 17 mai). Cet arrêté a été modifié par l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 février 1997, non traduit (Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen, *Mon. b.*, 21 février).

[311] Sauf si cette évaluation est limitée « *aux objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire* » (C.A., 12 juillet 1995, n° 57/95 et obs. E. ORBAN DE XIVRY, *Amén.*, 1995, p. 245) ; C.E., 12 août 1993, S.A. ELECRABEL, n° 43.853, *Amén.*, 1993, p. 250 et obs. B. JADOT ; *Journ. Proc.*, 1993, liv. 246, p. 23 et note F. HAUMONT, « La non tansposition en droit interne par l'autorité fédérale de certaines directives en matière d'environnement ».

[312] Sur ceci voir *infra*, § 3.

[313] Art. 2 et 3.

[314] B. JADOT, « Répartition des compétences entre les régions et l'autorité fédérale versus politique de l'environnement efficace et cohérente ? », *Amén.*, 2000, n° spécial, p. 30

[315] Avis de Monsieur l'Auditeur P. GILLIAUX précédant l'arrêt du C.E., n° 47.438, VILLE DE HUY, du 5 octobre 1994, *Amén.*, 1995, p. 180.

Le principe ne va pas de surcroît sans heurter l'article 4 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 31 octobre 1991[316], lequel impose un système d'évaluation des incidences unique lorsque plusieurs autorisations sont requises pour autoriser un projet. Pour le Conseil d'Etat, toutefois, cette unicité ne résiste pas à la fédéralisation de l'Etat lorsque la pluralité d'autorisations s'accompagne d'une pluralité d'autorités compétentes[317]. La Cour d'arbitrage confirme qu' « *incompétente pour accorder l'autorisation d'exploitation, la Région ne peut imposer aux autorités nationales compétentes pour accorder cette autorisation une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement* », l'évaluation régionale des incidences ne pouvant dès lors qu'être « *limitée aux objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, sans s'étendre aux incidences sur l'environnement que l'Etat doit prendre en considération pour autoriser pareil projet* »[318] .

C. L'octroi de l'autorisation et les polices internes

73. En vertu de cette jurisprudence, quoi qu'il en soit, la compétence de régler une matière environnementale et d'octroyer les autorisations y afférentes entraîne donc celle, exclusive, d'organiser le système d'évaluation des incidences préalable à cet octroi. Or, un tel système d'évaluation a pour but premier d'éclairer à suffisance la décision de l'autorité compétente à délivrer le permis sollicité.

Faut-il en déduire que cette autorité ne pourrait motiver sa décision qu'eu égard aux incidences sur l'environnement qu'elle a elle-même compétence de régler ? Faut-il assimiler, en termes de compétences, l'objet de l'autorisation et sa motivation ou son objectif ?

Au seul vu des *champs d'application, objectifs et dispositions générales* des polices régionales des établissements classés, il faut ici répondre par la négative. Le décret wallon prétend en effet « *assurer (...) la protection de l'homme ou de l'environnement* »[319], l'ordonnance bruxelloise « *la protection contre les dangers* (susceptibles d'être causés) *(...) à l'environnement, à la santé ou à la sécurité de la population* »[320], le décret flamand visant « *les établissements réputés incommodes pour l'homme et l'environnement* »[321].

Les polices régionales des établissements classés englobent donc chacune la protection de l'homme, ce qui ne peut qu'emporter, comme l'ordonnance le précise, celle de sa santé. Que la santé publique relève des compétences fédérale et communautaire ne pourrait donc épargner à l'autorité compétente à délivrer le permis le soin de motiver sa décision au regard de cet objectif sanitaire.

Aussi, le Conseil d'Etat a-t-il pu décider le 7 mars 2002 que « *en ce qui concerne l'objection selon laquelle la santé publique est une compétence de l'Etat fédéral, les autorités qui, en Région wallonne, sont appelées à se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme*

---

[316] A. Ex. rég.w. du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, *Mon. b.*, 22 novembre 1991. Cet article, comme l'ensemble de l'arrêté a été abrogé et remplacé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, *Mon. b.*, 21 septembre 2002.
[317] C.E. (11e ch.), 5 octobre 1994, *op. cit.*
[318] C.A., 24 mai 1988, n° 1988/54.
[319] Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *op. cit.*, art. 2,
[320] Ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, *Mon. b.*, 26 juin 1997, art. 2
[321] Décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, *Mon. b.*, 17 septembre 1985, art. 3

doivent avoir égard à l'impact du projet global sur l'environnement et, à cette fin, prendre en considération les inconvénients de l'utilisation ou de l'exploitation d'une installation même si elles ne peuvent pas régler l'exercice même de ces activités. (...) L'autorité régionale, qui est compétente en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, n'empiète pas sur les attributions d'autres entité, lorsque, loin de régler l'exercice même des activités projetées par un opérateur de téléphonie mobile, elle se prononce sur la compatibilité avec le bon aménagement des lieux, de l'implantation à un endroit précis d'un projet donné, en tenant compte de sa localisation sur le territoire régional et de l'environnement, en ce compris, de ce point de vue, des incidences de l'activité sur la santé des voisins »[322].

Il en résulte que, faisant le départ entre la compétence de régler une matière et celle de connaître des autorisations trouvant dans cette matière l'objectif ou la motivation de leur octroi, la haute juridiction administrative élargit le champ d'examen en opportunité de l'autorité sans y voir matière à empiètement de compétence.

Comment ne pas y voir un correctif jurisprudentiel à la répartition peu inspirée des compétences de la santé et de l'environnement entre deux autorités différentes « *alors que la protection de la santé et de l'environnement sont liées en fait et qu'elles le sont en droit communautaire et en droit international* »[323] ?

74. Cette jurisprudence pourrait-elle s'appliquer par analogie à la police interne fédérale des établissements classés ? Si le bien-être du travailleur au travail ne relève pas de la compétence régionale, s'il n'appartient pas aux régions de régler la police interne de l'établissement classé relative à la protection du travailleur au travail ni d'octroyer une autorisation ayant cette protection pour objet[324], faut-il néanmoins en conclure que l'objectif sanitaire que l'autorité compétente est, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, tenue de poursuivre s'arrête à la ligne de partage de compétences tracée par la loi spéciale ?

L'on peut sans doute considérer que cette compétence sanitaire n'est exercée que dans le champ de la compétence environnementale correspondante. La santé ferait dès lors l'objet d'une protection indirecte, par le truchement des dispositions régissant toute matière susceptible de l'altérer. Comme le note Michaël BOTHE, « *la santé est l'un des biens que tout ordre juridique se doit de protéger. Ne pouvant régler la santé, ni prescrire un état de santé, pas plus qu'il n'est à même de prescrire un niveau de pollution ou un état de la nature, le droit porte sur les faits de l'homme. (...) Si le droit entend préserver la santé, il doit tenir compte du lien de causalité entre santé, condition de l'environnement et facteurs déterminant cette condition, c'est-à-dire, en définitive l'activité humaine* » [325].

75. La jurisprudence du Conseil d'Etat relative, ici encore, à la mobilophonie, permet toutefois d'établir que l'appréciation des autorités compétentes à octroyer les permis s'étend à la santé même lorsque le pouvoir de régler l'activité susceptible de l'altérer est demeuré fédéral.

---

[322] C.E. (13e ch.), 7 mars 2002, RAMILLIES c. REGION WALLONNE, n° 104.510.
[323] M. PÂQUES et M. FAURE, « La protection de l'environnement ... », *op. cit.*, p. 233.
[324] Comme souligné, la police interne des établissements classés relative à la protection du travailleur ne pourrait plus faire l'objet d'autorisation, c'est-à-dire de contrôle *a priori*, depuis l'arrêté royal du 19 février 1991 abrogeant le titre Ier du R.G.P.T., en ce qui concerne les mesures de polices internes relatives à la protection du travail (*Mon. b.*, 14 avril).
[325] M. BOTHE, « La relation entre le droit international de la santé et le droit international de l'environnement », *R.Q.D.I.*, 1985, p. 126

Ainsi, par un arrêt du 15 décembre 2004[326], le Conseil d'Etat a-t-il pour droit que l'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10MHZ et 10GHZ[327], querellé devant lui notamment sur pied des règles répartitrices de compétence, ne méconnaissait pas ces dernières dès lors qu'il fixait « *une valeur limite maximale pour l'exposition humaine aux rayonnements de champs électromagnétiques ; que cette limite est définie par rapport au niveau maximum du débit d'absorption spécifique, c'est-à-dire du débit avec lequel l'énergie électromagnétique est absorbée par unité de masse du tissu biologique ; que la norme ainsi retenue, qu'elle soit exprimée en unité de puissance ou en intensité du champ électromagnétique, est déterminée uniquement en fonction des effets directs de ces rayonnements sur la santé humaine ; que l'acte attaqué tend à la protection de la santé publique et relève, à ce titre, de la compétence de l'autorité fédérale* »[328].

76. Cet arrêt nous paraît, au titre de la répartition des compétences en matière d'établissements classés pour la protection de l'environnement, présenter un double enseignement.

D'une part, il reconnaît à l'Etat fédéral la compétence d'arrêter des normes d'immission dès lors qu'elles ont un « *effet direct* » sur la santé. Sous réserve d'un examen délicat du caractère « *direct* » des effets sur la santé des nuisances industrielles, il est permis d'y voir une possibilité, pour l'Etat fédéral, d'adopter, au-delà des matières qui lui sont réservées par la loi spéciale, bien des conditions d'exploiter constituant de telles normes d'immission. Ces dernières, dans la plupart des cas, ne peuvent en effet que poursuivre un objectif de protection de la santé du voisinage, qu'il paraît hasardeux de distinguer de la « *santé publique* ».

D'autre part, cet arrêt est à apprécier au regard de ceux rendus par la même juridiction, relatifs aux permis d'ériger des antennes de mobilophonie[329].

Dans l'ensemble de cette jurisprudence, le Conseil d'Etat consacre le fait que l'attribution des permis d'urbanisme pour les antennes GSM ne peut faire l'économie de l'examen des incidences sur la santé « *d'autant plus* » que cet examen ne peut être effectué à l'occasion de l'instruction d'un permis d'environnement[330]. Il s'en déduit que l'existence d'un permis d'environnement pour l'exploitation des antennes ne rendrait pas l'examen des incidences sur la santé inutile au stade de l'instruction du permis d'urbanisme[331].

L'arrêt du 15 décembre 2004 conduit à ajouter à cette déduction que l'examen des incidences sur la santé du voisinage par les autorités compétentes à octroyer le permis ne pourrait être évité au motif que le danger que comporte l'activité pour la santé publique est expressément

---

[326] C.E., 15 décembre 2004, ASBL « TESLABEL COORDINATION », n° 138.471.
[327] *Mon. b.*, 22 mai 2001.
[328] L'arrêté royal du 29 avril 2001 a néanmoins été annulé par cet arrêt du 15 décembre 2004, au motif qu'il n'avait pas été correctement soumis à l'avis du Conseil supérieur d'Hygiène publique, comme y oblige l'article 4, § 2, de la loi du 12 juillet 1985. Il a été remplacé par un arrêté royal du 10 août 2005 fixant la norme des antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz, *Mon. b.*, 22 septembre.
[329] Outre l'arrêt n° 104.510 cité, voir aussi, notamment, C.E. (13ème Ch.), 6 mars 2000, BAETEN, n° 85.836, *J.M.L.B.*, 2000/1, p. 670, et avis J.-F. NEURAY ; C.E. (13ème Ch.), MOBISTAR, 10 avril 2003, n° 118.214 ; C.E., 30 décembre 2004, MEIRE & DE GHELLINCK, n° 138.905, ...
[330] C.E., 10 avril 2003, n° 118.214, *op. cit.*, et C.E., 6 novembre 2003, COMMUNE D'INCOURT, n° 125.117.
[331] Lorsque ces deux procédures sont distinctes, ce qui n'est pas le cas dans le cadre d'un permis unique.

réglé par l'Etat fédéral. Cet examen ne saurait se limiter à constater que les normes fixées par l'arrêté du 29 avril 2001 sont respectées, mais doit procéder d'une analyse concrète de l'influence des ondes électromagnétiques sur la santé[332].

Dès lors, rien ne saurait empêcher l'autorité compétente à instruire les autorisations de police externe des établissements classés, et interne lorsqu'il ne s'agit pas de la protection des travailleurs, de motiver l'octroi ou le refus de permis par des considérations liées à la santé et à l'environnement du travailleur au travail. Le Conseil d'Etat semble d'ailleurs ouvrir cette voie en matière de radiations non ionisantes, lorsqu'il motive l'annulation d'un permis de bâtir une antenne émettrice prenant appui sur des bâtiments industriels « *dans lesquels des personnes travaillent quotidiennement* » par le constat que cet acte administratif « *s'abstient d'examiner les risques que le projet fait peser sur la santé des personnes (...) travaillant à proximité du lieu d'implantation* »[333]. Toutefois, le travailleur n'est protégé ici qu'en sa situation de voisin immédiat, non encore en sa qualité de personne occupée dans l'établissement soumis à autorisation.

Cette conséquence, au surplus, ne heurte pas la réalité du risque. Comme le note Jean-Pierre BAUD, « *bien qu'une activité dangereuse pour l'environnement ne le soit pas toujours pour son personnel, les maladies dues à la pollution industrielle, les blessures et les décès causés par une explosion, ne sont parfois autre chose que des maladies professionnelles ou des accidents du travail, disqualifiés parce que touchant des tiers.*[334] *Le premier réflexe de la ville est de se désolidariser de l'établissement polluant ou dangereux, attitude fort compréhensible certes, mais impliquant en outre un abandon du personnel de l'établissement* (...)»[335].

Invitée, sinon tenue, d'évaluer l'impact de l'activité sur la santé, l'autorité compétente se doit d'être informée de cet aspect des nuisances à contenir. Aussi, et nonobstant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, les dossiers d'évaluation des incidences relatifs à un projet peuvent-ils, sinon doivent-ils, comporter des informations non directement liées à l'urbanisme ou à l'environnement, mais susceptibles d'éclairer l'autorité compétente. Le contentieux des antennes de mobilophonie a, ici aussi, permis au Conseil d'Etat d'épingler comme moyen d'annulation les lacunes apparaissant dans une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement accompagnant la demande de permis de construire une station-relais, celles-ci «*portant particulièrement sur le silence quant à la question délicate des nuisances potentielles des émissions des antennes G.S.M. sur la santé des habitants proches d'une telle installation* »[336].

---

[332] C.E., 30 décembre 2004, MEIRE & DE GHELLINCK, n° 138.905.

[333] C.E., 7 mars 2002, VILLE DE TOURNAI, n° 104.508. Voir aussi C.E., 18 janvier 2001, COMMUNE DE MANAGE, n° 92.438.

[334] La protection médiate des travailleurs par le droit des nuisances industrielles, et de l'environnement par le droit de la protection du travailleur, a été souligné par plusieurs auteurs et, notamment Jean-François NEURAY. Celui-ci note que lorsque fut adopté en Belgique le R.G.P.T., « *il n'était nullement question de protéger le milieu comme tel, mais bien les riverains de l'exploitation et, dans un second temps, les travailleurs de l'entreprise. Si l'environnement pouvait y trouver son compte, c'était par voie de conséquence*». L'auteur ajoute qu'inversement « *le respect des mesures de sécurité internes à l'entreprise, destinées à garantir la sécurité du personnel, aura forcément pour conséquence de prévenir des nuisances extérieures à l'établissement* ».

[335] J.-P. BAUD, « Le voisin protecteur de l'environnement », *R.J.E.*, 1978, p. 22

[336] C. E. (13ème Ch.), 22 mars 2000, FLAMAND ET CRTS, n° 86.174

D. Réflexions de synthèse

77. Il convient donc de conclure, s'agissant des systèmes d'évaluation des incidences, qu'il ne pourrait plus être soutenu, au vu tant des objectifs fixés par la directive 85/337/CEE et ses mesures de transpositions que par l'interprétation que leur a réservée le Conseil d'Etat, que le champ d'une telle évaluation doit être calqué sur la compétence environnementale attribuée par la loi spéciale. En conséquence, ce champ ne pourrait non plus trouver une limite dans la distinction institutionnelle des polices internes et externes des établissements classés.

Et, s'agissant des permis, que l'incompétence à régler les polices internes des établissements classés relative à la protection du travailleur ne devrait pas empêcher l'autorité chargée d'instruire la demande de permis d'englober néanmoins cette compétence fédérale dans son champ d'appréciation de l'opportunité de délivrer l'autorisation sollicitée.

§ 3. La compétence fédérale du bien-être du travailleur

78. Les polices internes de l'établissement relatives à la protection du travailleur font l'objet d'une loi, savoir celle du 4 août 1996 relative au bien-être du travailleur lors de l'exécution de leur travail[337]. Cette loi constitue la base légale d'un Code du bien-être au travail[338], en voie de constitution. Les arrêtés royaux pris sur pied de cette loi abrogent progressivement les dispositions du R.G.P.T. correspondantes.

La loi du 4 août 1996 révèle également quelques difficultés d'interprétation ou de respect des règles répartitrices des compétences. En d'autres termes, il n'est pas certains que toutes ses dispositions respectent le principe de l'exclusivité des compétences, et n'empiètent pas dès lors sur celles des régions en matière de polices externes et de polices internes ne concernant pas la protection du travailleur, voire des communautés en matière d'enseignement ou de médecine préventive.

S'agissant du respect des compétences régionales en matière d'établissements classés, l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996 dispose que le le Roi demeure compétent pour arrêter les dispositions *environnementales* relatives à certains facteurs[339] par lequel le bien-être des travailleurs est poursuivi.

Lors de l'examen de l'avant-projet qui allait devenir la loi du 4 août 1996, le Conseil d'Etat, sollicité dans sa compétence d'avis, s'était prononcé en ce sens que ces mesures environnementales fédérales peuvent être admises sous l'angle de « *l'influence qui en découle notamment pour la sécurité et la protection du travail (...) étant entendu que le pouvoir octroyé au Roi ne pourra aller jusqu'à régler, en substance, une question relative à l'environnement, empiétant ainsi sur le domaine de compétence conférée aux Régions par l'article 6, §1er, II, alinéa 1er de la loi* » spéciale[340].

---

[337] *Mon. b.*, 18 septembre.
[338] Sur ce Code, voir *infra*, chapitre 2, section 2, § 3.
[339] Il s'agit de la sécurité du travail; de la protection de la santé du travailleur au travail; de la charge psychosociale occasionnée par le travail; de l'ergonomie, de l'hygiène du travail et de l'embellissement des lieux du travail (art. 4, § 1er, alinéa 2, de la loi).
[340] *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1995, doc. 71/1, p. 76.

Toutefois, saisi de la question de la légalité de l'arrêté royal du 13 mars 1998 relatif au stockage de liquides extrêmement inflammables, et spécialement de l'analyse de la compétence de l'Etat à régler cette matière en ce qu'elle peut aussi concerner la police externe des établissements classés, le Conseil d'Etat souligne que :

> « *En ce qui concerne la politique de l'environnement, le législateur spécial a opté pour un régime de compétences exclusives partagées entre l'autorité fédérale et les régions. (...).*
>
> *En raison de l'existence de telles compétences exclusives partagées, il est possible que la politique de l'une des autorités contrecarre celle de l'autre, même si les deux autorités restent dans les limites de leur compétence. Il y a lieu, dans pareil cas, de faire application du principe de proportionnalité, qui implique qu'aucune autorité, en menant la politique qui lui est confiée, ne peut, sans qu'il existe à cet effet un minimum de motifs raisonnables, prendre des mesures radicales à un point tel qu'il devienne excessivement difficile pour une autre autorité de poursuivre de manière efficace la politique qui lui est confiée* »[341].

Outre son contenu matériel, cet arrêté royal déclare s'appliquer aux travailleurs visés par l'article 28 du R.G.P.T., lequel renvoie à l'article 2 de la loi du 4 août 1996. Aux termes de celui-ci, est assimilée aux travailleurs une série de personnes ayant quelque raison de se trouver dans l'entreprise, parmi lesquelles les stagiaires, les élèves et les étudiants suivant une formation professionnelle ou bénéficiant d'un contrat d'apprentissage et, de manière générale, tout qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécute des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne. En outre, le Roi est habilité par la même disposition à rendre la loi du 4 août 1996 applicable à d'autres personnes que celles relevant de ces catégories.

Aussi le Conseil d'Etat a-t-il jugé qu'il revenait de poser la question préjudicielle de la compatibilité de l'article 2 et de l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996 avec les normes répartitrices de compétences, avant de trancher la question de savoir si l'autorité fédérale, en adoptant l'arrêté du 13 mars 1998, a fait œuvre environnementale dans une matière régionale[342].

---

[341] Avis L. 25.900/1 du 23 octobre 1997, cité dans l'arrêt C.E., 21 décembre 2005, REGION WALLONNE, n° 153.076.

[342] Les questions préjudicielles, toujours pendantes au 31 mars 2006, sont libellées comme suit : « *1) L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail viole-t-il l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qu'il assimile aux travailleurs pour la détermination du champ d'application de cette loi d'autres catégories de personnes ? 2) L'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, et § 3, et l'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail violent-ils l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dans la mesure où ils habilitent le Roi, d'une part, à prendre des mesures de protection des travailleurs à l'égard de personnes qui sont assimilées aux travailleurs par l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 4 août 1996 et, d'autre part, à rendre applicables ces mesures de protection des travailleurs à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 1er de l'article 2 de cette loi, qui se trouvent sur les lieux du travail définis par la loi du 4 août 1996 et ses arrêtés d'exécution ? 3) L'article 4, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail viole-t-il l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1° et 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qu'il habilite l'Etat fédéral à réglementer les mesures à prendre par les entreprises en matière d'environnement pour ce qui concerne leur influence notamment sur la sécurité du travail ?* » (C.E., n° 153.076, *op. cit.*).

Aussi, tant au regard de la matière (l'environnement) que de certains destinataires de la norme (personnes assimilées aux travailleurs ou autres présentes dans l'entreprise), la réserve de compétence fédérale est-elle sujette à caution[343].

S'agissant des compétences des communautés, s'est posée également la question de la compatibilité de la loi du 4 août 1996 avec l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale, qui attribue à celles-ci la compétence de régler « *l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales* ».

L'article 40, § 3, de la loi du 4 août 1996 habilite en effet le Roi à déterminer « *les conditions et les modalités selon lesquelles un Service externe visé aux paragraphes 1er et 2 peut être agréé* ». Le Conseil d'Etat avait relevé, dans son avis préalable à l'adoption de la loi du 4 août 1996, que « *le régime en projet ne pourra, de toute évidence, pas porter atteinte à la compétence des communautés dans le domaine de l'agrément des services qui, quelle que soit leur dénomination, déploient dans la sphère du droit du travail des activités de médecine préventive* »[344].

La Cour n'y voit pas toutefois une atteinte aux compétences des communautés, dans la mesure où « *en déléguant au Roi la compétence de déterminer les conditions et modalités suivant lesquelles les services de prévention peuvent être agréés, et en prévoyant qu'au sein de ces services, les sections chargées de la surveillance médicale des travailleurs sont distinctes du reste du service, le législateur fédéral rend possible l'agrément des services de médecine du travail par les communautés, tout en exerçant la compétence qui est la sienne en la matière* »[345].

§ 4. Les permis nucléaires

79. Au tournant des 19ème et 20ème siècles, le physicien succède au chimiste dans la lutte du savoir et du pouvoir. Aux yeux du scientifique, la fission et la fusion de l'atome transportent l'humanité dans un champ cognitif global qu'interroge très vite l'écologie. A ceux du philosophe, Prométhée apparaît à nouveau déchaîné.

L'association des éléments qui a pu rendre, comme il a été souligné, l'air déterminable fait place ici, quoi qu'il en soit, à la transformation de l'élément même, opération dont les nuisances à contenir affectent un voisin qui apparaît comme un morceau de planète[346].

Comme évoqué, la police des radiations ionisantes a fait l'objet, lors de la fédéralisation progressive de l'Etat, d'une réserve nationale qu'il a appartenu à la jurisprudence et la doctrine de préciser et le cas échéant de critiquer[347].

---

[343] La Cour d'arbitrage, dans un arrêt antérieur lui aussi rendu sur question préjudicielle du Conseil d'Etat, a toutefois répondu que l'assimilation aux travailleurs des élèves et étudiants pour l'application de la loi du 4 août 1996 n'était pas contraire aux règles répartitrices de compétences, nonobstant le prescrit de l'article 127, § 1er, 2° de la Constitution qui attribue l'enseignement aux communautés (C.A., 23 mars 2005, n° 65/2005).

[344] *Doc. Parl.*, Chambre, S.E. 1995, n° 71/1, p. 77.

[345] C.A., n° 65/2005, *op. cit.*

[346] La nature du risque est de surcroît largement à la hauteur de son degré, comme il sera développé ci-après (titre II, chapitre 1er, section 3).

Les polices interne et externe se trouvent, quoi qu'il en soit et apparemment, réunies en une seule main fédérale, sous réserve de la compétence régionale d'octroyer le permis d'urbanisme nécessaire à ériger les centrales qui peut, structurellement, affecter la police externe.

Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) prescrit au Conseil de l'Union européenne « *d'établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs, et de veiller à leur application* »[348].

S'en suivent une série de directives qui, pour trouver une base unique pour la protection interne et externe des sources de nuisance « *sanitaire* », concernent tant la protection de l'environnement interne et externe que celle des travailleurs[349].

80. Le droit interne fournit un exemple marquant de l'absence d'obstacle à cette réunion de polices sous en seule autorité, ne délivrant qu'une autorisation. Ainsi, l'arrêté royal du 28 février 1963 portant Règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes[350], soumettant à permis les trois premières classes d'établissements des quatre qu'il instituait, ne prévoyait l'octroi de l'autorisation que sur avis conforme d'une « *Commission spéciale* »[351]. La composition et les pouvoirs d'investigations étendus de celle-ci laissaient suffisamment entendre que l'avis qu'elle était invitée à rendre devait s'attacher à tous les aspects nuisibles de l'activité en projet, qu'ils fussent internes ou externes.

L'arrêté royal du 28 février 1963 a été remplacé par celui du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs *et de l'environnement* contre le danger des rayonnements ionisants[352]. Le nombre de classes, et parmi elles celles soumises à autorisation, demeure.

L'arrêté distingue les « *personnes du public* » de la « *population dans son ensemble* », le premier groupe étant constitué des « *individus de la population, à l'exception des personnes professionnellement exposées, des apprenti(e)s et des étudiant(e)s pendant leurs heures de travail* », le second ajoutant au premier « *toute la population comprenant les personnes professionnellement exposées, les apprenti(e)s et les étudiant(e)s* ».

Il en résulte un système particulièrement digne d'intérêt, où non seulement les polices internes et externes font l'objet de la même autorisation, mais encore où la protection externe semble faire partie intégrante de la protection interne.

---

[347] Voir *supra*, § 2 et Y. LEJEUNE, "La protection contre les radiations ionisantes : une tâche nationale ? », in *Mouv. comm.*, n° 8-9/1987, p. 352 à 358, M. SANCY, « Procédure d'obtention des permis de bâtir et des termes d'exploitation des établissements nucléaires en Belgique », *A.T.D.F.*, n° 2, décembre 1977, p. 25 à 29, F. DEHOUSSE, « La réforme de l'état et l'énergie nucléaire », obs. ss. C.E., 4 avril 1986, ASBL INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE ET FAGNOUL, *Ann. Dr. Lg.*, 1986, p. 338 à 346.

[348] Art. 2 b). Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 3.

[349] Directives du 2 février 1959 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes, modifiées par la directive 80/836/Euratom et la directive 84/467/Euratom, *J.O*, n° 11, 20 février 1959.

[350] *Mon. b.*, 30 juillet.

[351] Art. 6. 5. et 6. 7.

[352] *Mon. b.*, 30 août.

Ce constat doit toutefois être nuancé.

L'avis du Conseil d'Etat préalable à l'adoption de l'arrêté est en effet l'occasion d'une précision de la Section de la législation, marquant simultanément une évolution dans l'approche des polices internes et externes, comme dans celle de l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Ainsi le Conseil énonce-t-il que « *certaines dispositions du projet peuvent conduire à s'interroger sur les compétences respectives de l'autorité fédérale et des Régions* ».

D'une part, l'évaluation globale appelée par la directive 85/337/CEE[353] « *suppose que les objectifs de l'environnement en général et ceux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire soient pris en compte. Ce type d'évaluation globale requiert, en l'occurrence, la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les Régions* »[354].

D'autre part, le Conseil, se basant sur les travaux préparatoires[355], rappelle que la modification apportée aux compétences environnementales régionales par la loi spéciale du 16 juillet 1993 n'exclut plus que les installations visées par l'arrêté royal du 20 juillet 2001 demeurent soumises à permis d'environnement « *pour le déversement de substances non radioactives par les installations nucléaires situées sur leur territoire* ».

La réserve de compétence au profit de l'Etat s'entend en effet de « *la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs* »[356] et s'y limite. L'établissement nucléaire demeure donc soumis au permis régional pour la protection de l'homme et de l'environnement contre les nuisances non-radioactives, et non susceptibles de le devenir, si tant est qu'elles émanent d'installation ou d'activités classées.

Un nouvel aspect de la séparation des polices se dégage donc, où la police externe, exceptionnellement, connaît une scission entre deux permis, et de surcroît deux autorités.

§ 5. L'éclairage d'autres Etats fédéraux

A. La République fédérale d'Allemagne

81. Le décret impérial du 15 octobre 1810 a constitué, en Prusse occidentale, la première disposition relative à la protection contre les nuisances en provenance d'établissements considérés comme dangereux, et classifiés dès lors au regard du régime d'autorisation auquel ils furent soumis.

Dans les régions non annexées, on a en revanche assisté à la création d'un système basé non pas sur l'élaboration d'une loi distincte relative à la protection du voisinage contre certaines

---

[353] *Op. cit.*, *J.O.L.*, n° 175, 5 juillet 1985.
[354] Avis L 30.809/3, *ibid.*
[355] *Doc. Parl.*, Sen., 1992-1993, n°558/1, p. 21.
[356] Art. 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°.

nuisances industrielles, mais sur l'intégration de ce régime et de ce système de protection dans le corps même de la législation déjà existante relative aux activités industrielles[357].

Il en est résulté un paysage normatif épars, coordonné en 1845 dans un Code prussien relatif à l'exercice des professions artisanales, commerciales et industrielles.

Adoptant définitivement le système français de protection contre les nuisances, assortissant notamment l'érection et l'exploitation des établissements dangereux à un régime d'autorisation (art 26, 1°), le Code général prussien est l'ancêtre du *Code des Etats du nord*[358] *relatif à l'exercice des professions artisanales, commerciales et industrielles*, adopté le 21 juin 1869[359].

La Constitution du Reich dispose en son article 4, 1°, que la réglementation relative à l'exercice des professions artisanales, commerciales et industrielles appartient au législateur impérial. De même, l'article 2 de la loi du 16 avril 1871 relative à la constitution de l'Empire allemand élève le Code des Etats du nord au rang de loi impériale, sous le nom de *Code de l'Empire allemand relatif à l'exercice des professions artisanales, commerciales et industrielles*, lequel met un terme provisoire au développement multilatéral de la réglementation constituant la police des établissements classés. Le Code a ainsi constitué pendant plus de cent ans l'essentiel de la législation relative à la protection contre les nuisances en Allemagne[360].

1. Système fédéral et répartition des compétences

82. L'actuelle Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne[361] inscrit la législation sectorielle de l'environnement au rang des compétences législatives concurrentes de la Fédération et des Länder[362]. Cette concurrence est régie, comme on le sait, par le principe de subsidiarité. En principe donc, « *les Länder ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait par une loi usage de sa compétence législative* »[363], en matière d' « *élimination des déchets,* (de) *lutte contre la pollution atmosphérique,* (de) *lutte contre le bruit* »[364] et de « *production et utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques* »[365].

La police des établissements classés fait, dans la République d'aujourd'hui, l'objet d'une loi fédérale sur la protection contre les immissions[366]. L'existence d'une disposition environnementale commune pour l'ensemble du pays tranche avec les compétences pour l'essentiel régionales connues en Belgique. L'existence d'une loi fédérale indique que le

---

[357] M. KLÖPFER, *Umweltrecht*, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, 17.
[358] « Norddeutscher Bund ».
[359] *BGBl*, 1869, p. 245.
[360] M. KLÖPFER, *op. cit.*, 22.
[361] Traduction française : Deutscher Bundestag, Berlin, 2001.
[362] Art. 74, 12.
[363] Art. 72.
[364] Art. 74, 24.
[365] Art. 74, 11a.
[366] Bundes-Immissionsschutzgesetz (BlmSchG), 14 mai 1990, *BGBl* 1990, I, p. 880.

principe de subsidiarité, tel qu'énoncé, réglant l'exercice des compétences concurrentes, a dicté cette solution[367].

2. Droit de l'environnement

83. Les Länder ont-ils en conséquence perdu tout droit d'exercer une compétence normative en matière d'établissements classés ?

Il convient, à ce titre, d'examiner le caractère exhaustif de la norme, en dégageant, d'une part, la volonté du législateur fédéral de régler ou non la matière à suffisance et définitivement, et, d'autre part, le champ de la norme adoptée, laissant encore ou non matière à légiférer[368]. En l'espèce, la loi fédérale sur les immissions est considérée comme définitive et complète[369], à l'exception des matières qu'elle laisse expressément aux Länder le soin de régler. Il s'agit principalement du régime des établissements ne nécessitant pas d'autorisation, des restrictions à l'implantation d'établissements dans les zones nécessitant une protection particulière et d'une tutelle sur les dispositions locales en matière d'environnement[370].

Les Länder trouveront également compétence pour régler la police des établissements qui ne tomberaient pas sous la définition d' « *installations* » portée par la loi fédérale[371], ou qui occasionneraient d'autres types de nuisances que celles énoncées par celle-ci[372].

Aux termes de l'article 83 de la Loi fondamentale, les Länder, sauf disposition contraire y prévue[373] ou admise, « *exécutent les lois fédérales au titre de compétence propre* ». Chaque Länder a donc élaboré un régime d'octroi des autorisations rendues nécessaires par la loi fédérale sur la protection contre les immissions, avec sa procédure d'instruction et ses voies de recours[374].

3. Droit du travail

84. Le droit allemand du travail, bien que procédant également des compétences concurrentes entre la Fédération et les Länder, est, pour les mêmes raisons que le droit des nuisances industrielles, un droit fédéral. En l'absence de Code du travail, il procède d'un grand nombre de textes, dont la loi relative à la mise en œuvre de mesures de protection visant

---

[367] Art. 72, § 2, de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne dispose que dans le domaine de la compétence législative concurrente, « *la Fédération a le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat rendent nécessaire une réglementation législative fédérale* ».

[368] Le Bund pouvant aussi déterminer que certaines matières resteront non réglementées, empêchant ainsi les Länder de légiférer à leur endroit. Sur ceci voir HEUSEL, *Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgezetses*, 1989, p. 2-25.

[369] *Ibid.*

[370] Art. 23, alinéa 2, et 49, alinéas 1 et 3.

[371] Art. 3, § 5.

[372] Art. 3, §§ 2 et 3.

[373] C'est le cas, pour le droit de l'environnement, de l'exécution des dispositions fédérales en matière nucléaire ou de transport aérien, où le Bund n'octroie aux Länder qu'une compétence déléguée. Il en résulte un pouvoir de tutelle de légalité et d'opportunité de la Fédération sur les décisions d'exécution fédérées.

[374] Voir, par exemple, pour l'Etat de Bavière, la *Bayerisches Immissionsschutzgezetz* du 8 octobre 1974, *GVBl.*, S. 499

à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé du personnel au travail[375], ou l'ordonnance relative à la sécurité et à la protection de la santé lors de la mise à disposition d'outils de travail et de leur utilisation pendant le travail, à la sécurité lors de l'utilisation d'installations nécessitant une surveillance et à l'organisation de la protection du travail dans l'entreprise[376].

4. Enseignement pour les polices internes et externes de l'établissement classé

85. La loi fédérale sur la protection contre les immissions consacre sa deuxième partie à « *l'établissement et l'exploitation d'installations* »[377]. L'article 4 impose que soit demandée une autorisation « *pour l'établissement et l'exploitation d'installations qui, de par leur composition ou leur exploitation, sont particulièrement susceptibles de provoquer des effets nocifs sur l'environnement ou de menacer d'une autre manière le public général ou le voisinage, de les désavantager gravement ou de leur nuire gravement, ainsi que pour des installations d'élimination des déchets destinées au stockage et au traitement de déchets* »[378] .

Ces installations font l'objet d'une nomenclature arrêtée par le Gouvernement fédéral sous forme d'un décret nécessitant l'approbation du Bundesrat.

La loi prescrit en un article 5 les conditions dans lesquelles les installations nécessitant une autorisation doivent être établies et exploitées. Si ces conditions sont remplies, ainsi que celles établies par décrets sectoriels, au nombre de trente et un à ce jour, « *l'autorisation est à délivrer* »[379], ce qui indique un pouvoir d'appréciation moindre de l'autorité qu'en droit régional belge.

La loi ajoute cependant expressément que les conditions qu'elle fixe elle-même où que des décrets sectoriels arrêtés sur la base de son prescrit imposent, ne sauraient suffire à délivrer l'autorisation. Doit en effet être préalablement vérifié « *si d'autres dispositions de droit public et d'autres intérêts en matière d'hygiène et de sécurité du travail ne s'opposent pas à l'établissement et à l'exploitation de l'installation* »[380].

L'octroi d'une autorisation est en d'autres termes subordonné à la vérification du respect de ces « *intérêts* » en matière de protection du travailleur. La distinction entre la protection de l'environnement et du travailleur, apparaissant dans leur traitement par deux législations distinctes, n'emporte pas, comme en Belgique, que l'autorisation ne soit pas motivée au regard des deux polices. La plupart des Länder ont d'ailleurs désigné, pour autorités compétentes à octroyer les permis d'exploiter, des administrations issues de l'inspection du travail et de l'environnement.

86. Il se déduit donc des dispositions constitutionnelles organisant la répartition des compétences entre la Fédération et les Länder, qu'il appartient en principe à ces derniers de

---

[375] Bund-Gezetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (ArbSchG), 7 août 1996, *BGBl.*, 1996, I, p. 1246.
[376] Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Bereitstellung von Arbeitsmitteln und deren Benutzung bei der Arbeit, über Sicherheit beim Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen und über die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes – (BetrSichV), *BGBl.*, 2002, I, p. 3777.
[377] Zweiter Teil : Errichtung und Betrieb von Anlagen.
[378] Art 4. Traduction : www.jura.uni-sb.de/BIJUS.
[379] « Die Genehmigung ist zu erteilen », art. 6.
[380] Art. 6, § 2. Traduction : www.jura.uni-sb.de/BIJUS

régler concurremment tant la protection du travail, d'une part, que l'élimination des déchets, la lutte contre la pollution atmosphérique et la lutte contre le bruit, d'autre part. Les compétences des Lander en matière de droit civil, de droit pénal, de droit économique, de droit nucléaire civil, du droit agricole ou encore du droit de la santé concourent à rassembler sous la même compétence, en l'occurrence fédérée, l'ensemble des matières relatives à la protection de l'environnement en général, et à la protection contre les nuisances industrielles en particulier.

Concrètement, la protection du travailleur et de l'environnement contre les nuisances industrielles peuvent donc, en vertu de la Constitution, appartenir à la même autorité. Cependant, l'aspiration de ces compétences par la Fédération, en vertu du principe de subsidiarité, ne peut que renforcer homogénéité du dispositif légal et réglementaire relatif aux polices internes et externes des établissements classés.

La compétence des Länder d'organiser la procédure d'octroi des autorisations aux établissements classés ne doit pas occulter le faible pouvoir d'appréciation des autorités fédérées, réduit à la vérification de la réunion des conditions auxquelles le permis doit être délivré[381].

L'article 6 cité de la loi fédérale[382] sur la protection contre les immissions inclut la police interne des établissements au titre des conditions auxquelles une autorisation peut être accordée ou refusée. La protection des droits correspondant en Belgique à la police interne fédérale des établissements classés fait donc l'objet en Allemagne du contrôle *a priori,* opéré par l'instruction de la demande de permis, qu'organisaient en théorie les arrêtés royaux belges, jusqu'à celui du 19 février 1991 abrogeant le titre Ier du R.G.P.T. en ce qui concerne les mesures de police interne relatives à la protection du travail[383].

C'est par référence, toutefois, que l'article 6 ajoute les règles de police interne relative à la protection du travailleur, par ailleurs réduite à l'hygiène et la sécurité au travail, aux conditions auxquelles l'autorisation « *est à délivrer* ». La loi sur les immissions, en d'autres termes, nonobstant son objectif large[384], pas plus que ses décrets d'application, n'élabore elle-même les conditions internes auxquelles l'autorisation peut être octroyée, que ces conditions concernent le travailleur ou les personnes se trouvant dans l'établissement à un autre titre.

---

[381] M. KLÖPFER, *op. cit.*, 85.

[382] L'article est ainsi rédigé : *L'autorisation est à délivrer : 1° s'il est garanti que les obligations découlant de l'article 5 ainsi que d'un décret arrêté sur la base de l'article 7 sont remplies ; 2° si d'autres dispositions de droit public et d'autres intérêts en matière d'hygiène et de sécurité du travail ne s'opposent pas à l'établissement et à l'exploitation de l'installation.* (Traduction : www.jura.uni-sb.de/BIJUS).

[383] *Op. cit., Mon. b.*, 14 avril 1991, p. 7742.

[384] « *L'objet de la présente Loi est de protéger les hommes, les animaux et les plantes, le sol, l'eau, l'atmosphère ainsi que le patrimoine de culture et d'autres biens matériels contre des effets nocifs sur l'environnement et, dans la mesure où il s'agit d'installations nécessitant une autorisation, également contre des dangers, de graves désavantages et de graves nuisances provoqués d'une autre façon ainsi que de prendre des précautions contre la génération d'effets nocifs sur l'environnement* » (art. 1er). Traduction : www.jura.uni-sb.de/BIJUS.

B. Le Canada

1. Système fédéral et répartition des compétences

87. De conception ancienne, le fédéralisme canadien trouve sa première expression dans la Loi constitutionnelle de 1867, sans que, dans ce pays de *Common Law*, elle en constitue la seule consécration[385]. Outre les autres lois constitutionnelles complétant celle de 1867, les conventions constitutionnelles et les décisions juridictionnelles tranchant des points de droit constitutionnels forment en effet ensemble la Constitution du Canada.

La Loi constitutionnelle de 1867, telle que modifiée par la Loi constitutionnelle de 1982, organise, à ses articles 91 à 95, le partage des compétences législatives entre le parlement fédéral et les législatures provinciales. Les articles se présentent sous la forme de trois listes, la première énonçant les compétences fédérales exclusives, la deuxième les pouvoirs provinciaux exclusifs, et la troisième les pouvoirs exercés concurremment par l'Etat et les Provinces. La compétence résiduelle, enfin, appartient à l'Etat.

Une construction jurisprudentielle, dite « *théorie de la dimension nationale* », procède du constat que des compétences provinciales peuvent progressivement concerner la Fédération elle-même, et justifier en conséquence une intervention du Parlement fédéral.

La Cour suprême du Canada précise que cette théorie « *s'applique autant à de nouvelles matières qui n'existaient pas à l'époque de la Confédération qu'à des matières qui, bien qu'elles fussent à l'origine de nature locale ou privée dans une province, sont depuis devenues des matières d'intérêt national, sans qu'il y ait situation d'urgence nationale : pour qu'on puisse dire qu'une matière est d'intérêt national dans un sens ou dans l'autre, elle doit avoir une unicité, une particularité et une indivisibilité, qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial, et un effet sur la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution* »[386].

88. L'environnement ne constitue pas un chef de compétence attribué, que ce soit exclusivement ou concurremment, à l'Etat ou aux Provinces. Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour suprême du Canada, « *l'environnement n'est pas, comme tel, un domaine de compétence législative en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867. Il s'agit plutôt d'un sujet diffus qui touche plusieurs domaines différents de responsabilité constitutionnelle, dont certains sont fédéraux et d'autres provinciaux* »[387].

Aussi la compétence fédérale en matière d'environnement se rattache-t-elle à certaines de ses compétences exclusives, comme « *la navigation et les bâtiments ou navires* », « *les passages d'eau interrégionaux ou transnationaux* », « *les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur* », « *les terres réservées pour les indiens* » ou « *la loi criminelle* »[388], les catégories de sujets expressément exceptées des compétences provinciales, ainsi qu'à son importante compétence résiduelle. La compétence environnementale des provinces se rattachera, selon un

---

[385] G.A. BEAUDOIN, « Canada : justice constitutionnelle et subsidiarité », in F. DELPEREE (dir), *Justice constitutionnelle et subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 56.
[386] R / CROWN, ZELLERBACH, 1988, I, *R.C.S.*, p. 401.
[387] Notamment FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER SOCIETY / CANADA, 1992, I, *R.C.S.* et R. / HYDRO-QUÉBEC, 1997, III, *R.C.S.*.
[388] Loi constitutionnelle de 1867, art. 91 (10) (12) (13) (24) (27) et (29).

critère territorial, à la compétence de régler « *toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province* »[389], si tant est qu'elles ne soient pas exclusivement attribuées à l'Etat[390].

En d'autres termes, comme le souligne la Cour suprême, « *les conséquences éventuelles d'un changement environnemental sur le gagne pain, la santé et les autres préoccupations sociales d'une collectivité font partie intégrante de la prise de décision concernant des questions ayant une incidence sur la qualité de l'environnement* » et, dans le chef du Constituant canadien, ne pourrait de ce fait appartenir exclusivement à l'une ou l'autre composante. Dès lors « *les projets de nature locale relèvent généralement de la compétence provinciale, mais ils peuvent exiger la participation du fédéral dans le cas où ils enquêtent sur un domaine de compétence fédérale* »[391].

89. Le droit canadien du travail a ceci de constitutionnellement commun avec le droit canadien de l'environnement qu'il ne fait pas non plus l'objet de ce que l'on appellerait en droit belge un « *bloc de compétences* », exclusivement lié à celles de l'Etat fédéral ou au contraire des législatures provinciales.

Le droit de la santé et de la sécurité du travailleur est rattaché par la Cour suprême du Canada aux compétences de régler les « *travaux et entreprises* », appartenant en principe à la compétence exclusive des législatures provinciales[392]. Comme le note la Cour suprême, à ce concept d' « *entreprise* », « *il faut bien assigner un contenu minimum élémentaire et irréductible sous forme de matières tombant dans ces catégories. (...) La gestion de ces entreprises et leurs relations de travail sont des matières qui font partie de ce minimum élémentaire et irréductible car il s'agit là d'éléments essentiels ou vitaux pour toute entreprise. (...) Et, comme en droit du travail, le pouvoir de gestion de l'entreprise et les conditions de travail déterminées par convention ou par la loi sont des vases communicants, comment le pouvoir exclusif de légiférer sur la gestion ne comprendrait-il pas le pouvoir, également exclusif, de faire des lois sur les conditions de travail ?* »[393].

L'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 exclut toutefois de la compétence des législateurs de provinces ce que l'on pourrait rassembler sous le concept de réseaux de communication, dès lors que ceux-ci s'étendent au-delà des limites de la province. Sont joints à cette catégorie, « *les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution, déclarés par le Parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces* »[394].

Aux termes de l'article 91 (29) de la même Loi constitutionnelle, ces compétences ainsi exceptées reviennent au Parlement fédéral. La Cour suprême en a déduit que « *pour les entreprises fédérales, les relations et les conditions de travail sont des matières qui tombent dans la catégorie de sujets visés par le paragraphe 91 (29) de la Loi constitutionnelle de 1867 et qui relèvent donc de la compétence exclusive du Parlement. Il s'ensuit que cette compétence principale et exclusive empêche l'application à ces entreprises des lois*

---

[389] *Ibid.*, art.92 (16).
[390] *Ibid.*, art. 91, alinéa 2.
[391] FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER SOCIETY / CANADA, 1992, I, *R.C.S.*
[392] Loi constitutionnelle de 1867, art.92 (10).
[393] BELL CANADA / QUEBEC, 1988, I, *R.C.S.*
[394] Art. 92 (10), c.

provinciales sur les relations et les conditions de travail, puisque ces matières forment une partie essentielle de la gestion et de l'exploitation ou opération même de ces entreprises, comme de toute entreprise commerciale ou industrielle. C'est là une facette d'un principe plus global, celui de l'exclusivité des compétences, qui interdit la sujétion des ouvrages, des choses ou des personnes qui relèvent de la compétence particulière et exclusive du Parlement aux lois provinciales, lorsqu'une telle sujétion aurait pour conséquence d'atteindre ces ouvrages, choses ou personnes dans ce qui constitue leur spécificité fédérale »[395].

L'Etat et les Provinces seront donc compétents, chacun pour ce qui le concerne, pour légiférer en matière de santé et de sécurité du travail, « *un conflit de procédure entre le Code canadien du travail et la Loi (provinciale) sur la santé et la sécurité du travail (pouvant) suffire à rendre la loi provinciale inopérante s'il est insoluble ou s'il aboutit à une impasse* », la Cour suprême rappelant par ces mots que la solution des conflits de compétence se résout, en principe, par la préférence fédérale[396].

Il convient de se pencher dès lors sur les dispositions matérielles régissant l'exploitation de l'établissement, en droit de l'environnement et du travail, tant en droit canadien qu'en droit provincial. Pour ce dernier aspect, seule la Province du Québec, à titre exemplatif, est évoquée.

2. Droit de l'environnement

90. Le Parlement fédéral a adopté un grand nombre de dispositions protectrices de l'environnement, parmi lesquelles il convient de relever, pour ce qui correspond en Union européenne aux établissements classés, la loi du 14 septembre 1999 relative à la protection de l'environnement.

En vertu du système, ci-dessus décrit, de répartition des compétences, elle précise s'appliquer aux « *entreprises fédérales* » entendu des « *installations, ouvrages, entreprises ou secteurs qui relèvent de la compétence législative du Parlement, en particulier* :

a) ce qui se rapporte à la navigation, maritime ou fluviale, notamment en ce qui concerne l'exploitation des navires et le transport par navire ;
b) les chemins de fer, canaux et télégraphes et les autres ouvrages et entreprises reliant une province à une autre, ou débordant les limites d'une province ;
c) les lignes de transport par bateaux reliant une province à une ou plusieurs autres ou débordant les limites d'une province ;
d) les passages par eau entre deux provinces ou entre une province et un pays étranger ;
e) les aéroports, aéronefs ou services aériens commerciaux ;
f) les entreprises de radio diffusion ;
g) les banques ;
h) les ouvrages ou entreprises qui, bien qu'entièrement situés dans une province sont, avant ou après leur réalisation, déclarés par le

---

[395] BELL CANADA / QUÉBEC, 1988, I, *R.C.S.*
[396] *Ibid.*

Parlement d'intérêt général pour le pays ou d'intérêt multi provincial ;

i) *les installations, ouvrages et entreprises ne ressortissant pas au pouvoir législatif exclusif des législatives provinciales* »[397].

De même, les Provinces se sont dotées de législations homonymes. Telle est, par exemple, la loi québécoise sur la qualité de l'environnement.

La loi fédérale n'organise pas à proprement parler de police des nuisances des établissements. Elle concentre son prescrit, après avoir établi les principes généraux du droit de l'environnement, tels que les principes de prévention, de précaution et de participation, sur la police des substances « *toxiques* ».

Ces dernières sont définies comme « *toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à :*

a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique ;

b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie ;

c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines »[398].

La loi ne connaît pas de mécanisme de permis ou de toute autre forme d'autorisation préalable. Elle organise en conséquence un contrôle *a posteriori* par une « *action en protection de l'environnement* », largement ouverte aux particuliers, susceptible de conduire aussi bien à une action sur l'établissement qu'à l'attribution de dommages et intérêts[399].

La loi québécoise sur la qualité de l'environnement, en revanche, bien que ne contenant pas non plus un système de classement des établissements, qui dicterait le régime administratif, prescrit une procédure de permis.

Ainsi, « *nul ne peut régir ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre (québécois de l'environnement) un certificat d'autorisation* »[400].

La double compétence exclusive, fédérale et fédérée, en matière de protection de l'environnement, entraîne le mécanisme de coopération, visé par la loi fédérale du 14 septembre 1999. Celle-ci enjoint, de manière générale, au gouvernement fédéral, de « *s'efforcer d'agir en collaboration avec les gouvernements pour la protection de l'environnement* »[401].

---

[397] Art. 3, § 1er.
[398] Art. 64.
[399] Art. 22 à 42.
[400] Loi québécoise sur la qualité de l'environnement, art. 22.
[401] Art. 2, § 1er, d.

De même, la loi charge le ministre fédéral de l'environnement d'instituer des comités consultatifs afin d'éviter, pour la matière des substances dangereuses, « *le dédoublement des règlements pris par les gouvernements* »[402].

3. Droit du travail

91. Les principes ici synthétisés de la répartition des compétences au Canada expliquent, comme pour le droit de l'environnement, la présence de dispositions législatives tant fédérales que fédérées relatives à la sécurité et à la santé du travailleur au travail.

Ainsi, le Code canadien du travail contient une partie 2 consacrée aux « *santé et sécurité au travail* », tandis que le Québec, pour s'en tenir à cette Province, a promulgué une loi sur « *la santé et la sécurité du travail* ». La partie 2 du Code fédéral a pour objet « *de prévenir les accidents et les maladies liés à l'occupation d'un emploi régi par ses dispositions* »[403], tandis que la loi québécoise a pour objet « *l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs* »[404].

Chacun des instruments législatifs contient des dispositions relatives aux obligations des employeurs et des employés en matière de santé et de sécurité au travail ainsi que des mécanismes d'inspection et de contrôle appropriés.

4. Enseignement pour les polices internes et externes de l'établissement classé

92. Le modèle fédéral canadien offre un deuxième exemple de possibilité de réunion, au rang des pouvoirs d'une même collectivité politique, de la compétence de légiférer, en matière de nuisances industrielles, tant au regard de l'environnement que de la santé ou la sécurité du travailleur. Le fait que plusieurs collectivités, fédérale et fédérées, réunissent les deux compétences n'enlève rien au constat.

Les « *certificats d'autorisation* » prévus par les législations provinciales n'intègrent cependant pas la protection de la sécurité et de la santé du travailleur.

Ce qui est vrai pour l'acte individuel que constitue le certificat d'autorisation l'est aussi pour les dispositions réglementaires, dès lors que si le gouvernement québécois « *peut adopter des règlements pour prescrire des normes de salubrité et d'hygiène applicables à toutes catégories d'immeubles déjà occupés ou devant l'être à des fins (...) industrielles* », ce ne pourrait être qu'à « *l'exception des normes de salubrité et d'hygiène destinées à protéger le travailleur et prescrites en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail* »[405]. Ceci semble autoriser toutefois des règlements environnementaux comprenant des dispositions sanitaires au bénéfice du travailleur absentes de ladite loi.

La loi fédérale sur la qualité de l'environnement contient quant à elle des dispositions témoignant d'une volonté d'intégration des préoccupations environnementales et sanitaires, en ce compris la santé et la sécurité du travailleur.

---

[402] Art. 6, § 1er.
[403] Code canadien du travail, partie 2, art. 122.1.
[404] Loi québécoise sur la santé et la sécurité du travail, art. 2.
[405] *Ibid.*, art. 87, a.

C'est d'emblée que ladite loi dispose que « *le gouvernement fédéral doit (...) veiller, dans la mesure du possible, à ce que les textes fédéraux régissant la protection de l'environnement et de la santé humaine soient complémentaires de façon à éviter le dédoublement et assurer une protection efficace et complète* »[406].

Il est par ailleurs notable, dans une approche comparative avec le droit belge, que la loi fédérale sur la protection de l'environnement charge le ministre de la santé de différents devoirs, au point de rencontre du droit des nuisances industrielles et de la salubrité publique, rejoignant, par exemple la définition que donne de l'environnement le droit européen primaire, laquelle inclut la santé de l'homme. Ainsi, notamment, « *le ministre de la santé établit des objectifs, directives, et guides de bonne pratique (...) en ce qui concerne les aspects de l'environnement qui peuvent influer sur la vie et la santé de la population* ». La loi sur la protection de l'environnement conçoit de surcroît « *la santé de la population canadienne* » comme englobant celle du travailleur, en donnant au ministre de la santé, lorsqu'il élabore ses « *objectifs, directives et codes de bonne pratique* » le droit de consulter les représentants de l'industrie et des travailleurs concernés par la protection et l'amélioration de la santé publique[407].

C. La Confédération helvétique

1. Système fédéral des répartitions des compétences

93. Aux termes de sa nouvelle Constitution du 18 avril 1999, la Confédération suisse, telle qu'elle se baptise par le même texte, est un Etat fédéral composé de 26 cantons[408].

La Confédération suisse se caractérise, historiquement et jusqu'à nos jours, par un fédéralisme d'associations, de conception américaine[409].

Les compétences de la Confédération sont constitutionnelles et d'attribution.

Constitutionnelles, d'abord, elles ne peuvent, par définition, être modifiées qu'au gré d'une révision constitutionnelle, laquelle s'acquiert par référendum réunissant le double vote favorable d'une majorité de citoyens suisses et de 12 cantons. Ce système, qui ne paraît pas excessivement lourd à la doctrine suisse, n'a pas, en effet, empêché de multiples modifications.

D'attribution, ensuite, les compétences de la Confédération sont limitativement énumérées[410], les cantons gardant logiquement les compétences résiduelles.

---

[406] Loi canadienne sur la protection de l'environnement, art. 2, § 1, m).

[407] Loi canadienne sur la protection de l'environnement, art. 55, §§ 1 et 2.

[408] Constitution du 18 avril 1999, art. 1 et 2.

[409] J. F. AUBERT, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Genève, Schulten, 2003.

[410] Art. 54 à 125 de la Constitution.

Le partage des compétences lui-même, et non leur exercice, est régi par le principe de subsidiarité. Sans être expressément affirmé, il découle de l'article 42 de la Constitution, lequel consacre à la fois le principe d'attribution et celui selon lequel la Confédération « *assume les tâches qui doivent être réglées de manière uniforme* ». Les conflits de compétence sont réglés par le tribunal fédéral, « *autorité judiciaire suprême de la Confédération* », compétent pour connaître « *des différends de droit public entre la Confédération et les cantons* »[411].

Les compétences sont donc de nature concurrente. Dans les matières attribuées à la Confédération, les cantons demeurent compétents, en principe, aussi longtemps que le pouvoir fédéral n'a pas légiféré. Une fois la compétence exercée, en revanche, « *le droit fédéral prime le droit qui lui est contraire* »[412]. Les cantons sont chargés de la mise en œuvre du droit fédéral.

La Constitution du 18 avril 1999 innove en matière de fédéralisme de participation. Alors que la Constitution du 29 mai 1874 octroyait au droit fédéral une force dérogatoire lorsque l'absence de coordination entre les collectivités politiques du pays mettait en péril son objectivité[413], la nouvelle Constitution instaure, dans les cas qu'elle prévoit[414], un mécanisme de participation des cantons « *au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation* »[415]. Il s'agit d'une application matérielle d'un principe plus global, celui de la collaboration entre la Confédération et les cantons, lesquels sont tenus dans ce cadre, de s'entraider « *dans l'accomplissement de leur tâche* » et de s'accorder « *réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire* »[416]. Ceci, nous le verrons, n'est pas sans incidence sur l'exercice des compétences en droit de l'environnement et du travail.

2. Droit de l'environnement

94. La Constitution réserve à la Confédération la compétence de régler « *la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes* »[417].

Le même article consacre les principes de prévention et du pollueur-payeur, à l'œuvre dans la politique environnementale, et laisse aux cantons « *l'exécution des dispositions fédérales (...) dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi* »[418].

La Constitution accorde encore à la Confédération les compétences de régler des matières sectorielles, telles que l'eau ou la protection des forêts, mais réserve explicitement la compétence aux cantons pour la protection de la nature et du patrimoine, que la Confédération

---

[411] Art. 189 de la Constitution. Sur ce point, voir aussi B. KNAPP, « Le tribunal fédéral suisse, juge administratif et juge constitutionnel », *A.P.T.*, 1/1987, p. 2.
[412] Art. 49 de la Constitution.
[413] Ch. MORAND, « L'arrêt « *la joubarde d'Aywaille* » au regard des exigences du droit suisse », *Amén.*, 1996, p. 212.
[414] C'est notamment le cas, en matière d'environnement, pour la protection de l'eau.
[415] Art. 45 de la Constitution.
[416] Art. 44, §§ 1er et 2, de la Constitution.
[417] Art. 74, § 1.
[418] Art. 74, § 3.

s'oblige donc à prendre en considération « *dans l'accomplissement de ses tâches* »[419]. La Confédération légifère cependant « *sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Elle protège les espèces menacées d'extinction* »[420].

En conséquence, la Confédération s'est dotée d'une loi fédérale sur la protection de l'environnement[421] dont le but annoncé est de « *protéger les hommes, les animaux et les plantes, leur biocénoses et leur biotope contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et de conserver durablement les ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol* ». La police des établissements classés est, en Suisse, principalement basée sur l'étude de l'impact sur l'environnement, préalable à toute « *décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement* »[422], le Conseil fédéral désignant limitativement ces installations.

Une ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement[423] décrit la procédure de cette étude d'impact. Celle-ci est effectuée par l'autorité compétente à octroyer le permis, au terme d'une procédure variant selon le type de l'installation et définie par l'ordonnance fédérale ou, à défaut, par le droit cantonal[424].

Les installations soumises à l'étude d'impact font l'objet d'une annexe définissant à la fois l'objet du projet soumis à une telle étude et la procédure qui y est appliquée. Cette procédure est parfois dite « *par étape* », comprenant en d'autres termes plusieurs procédures successives, chacune d'entre elles devant permettre à l'autorité compétente « *d'obtenir toutes les informations dont elle a besoin pour pouvoir se prononcer au terme de la procédure en question* »[425]. Ces étapes peuvent se partager entre l'autorité fédérale et les cantons. Tel est par exemple le cas des centrales hydroélectriques dont la première étape est régie par une loi fédérale spécifique[426], tandis qu'une deuxième étape est à déterminer par le droit cantonal.

La plupart des établissements classés, cependant, sont, aux termes de la loi fédérale, à autoriser selon une procédure à déterminer par les cantons. Même lorsque la procédure est cantonale, l'autorité compétente est tenue de veiller au respect des prescriptions tant fédérales que cantonales sur la protection de l'environnement[427]. Pour assurer toutefois une uniformité des législations en matière d'étude d'impact sur l'environnement, les ordonnances d'exécution des lois cantonales en la matière doivent être approuvées par la Confédération[428].

---

[419] Art. 77 et 78, §§ 1er et 2.
[420] Art. 78, § 4.
[421] Loi du 7 octobre 1983, RO 1984, 1122, art. 1.
[422] Art. 9.
[423] Ordonnance du 19 octobre 1988, RO 1988, 931.
[424] Art. 5.
[425] Art. 6.
[426] En l'occurrence, loi du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, RS 721.80, art. 38.
[427] Voir par exemple la loi valaisanne d'application de la législation fédérale sur la protection de l'environnement du 25 juin 1990 et son règlement d'application, pris par le Conseil d'Etat du canton du Valais le 27 août 1996 ou l'ordonnance bernoise du 16 mai 1990 relative à l'étude d'impact sur l'environnement.
[428] Loi fédérale sur la protection de l'environnement, art. 37.

3. Droit du travail

95. La Constitution réserve également à la Confédération la compétence de *pouvoir* légiférer « *sur la protection des travailleurs* »[429].

Une loi fédérale « *sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce* »[430] règle la matière. Elle a pour caractéristique, par rapport aux systèmes jusqu'ici étudiés, de soumettre à une double procédure d'autorisation la mise de personnes au travail.

Une première procédure est relative à l'approbation des plans relatifs à la construction ou la transformation de l'entreprise industrielle. L'autorité, qui est désignée comme étant cantonale, « *demande le rapport de l'inspection fédérale du travail et, par l'intermédiaire de celle-ci, celui de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident. Les propositions désignées expressément comme étant des ordres sont reprises aux conditions de l'approbation des plans par les autorités cantonales* »[431]. L'approbation des plans peut être assortie de mesures de protection spéciales.

De surcroît, l'autorité cantonale est également instituée comme autorité compétente pour octroyer une autorisation d'exploiter, sur rapport de l'inspection fédérale du travail. Nonobstant la similitude des termes, qui semble renvoyer à nos permis d'environnement, ce permis d'exploiter concerne spécifiquement la protection des travailleurs au travail, dans une entreprise dont les plans auront donc été préalablement approuvés.

4. Enseignement pour les polices internes et externes de l'établissement classé

96. La répartition des compétences entre la Confédération suisse et les cantons présente donc un régime particulièrement intégré de la protection sanitaire du travailleur et de l'homme dans son environnement.

La Constitution de la Confédération suisse veille en effet à réunir en une seule autorité, au nom d'un principe de subsidiarité régissant la répartition des compétences elle-même plutôt que son exécution, la protection de l'environnement et celle du travailleur face aux risques sanitaires industriels. Cette autorité est la Confédération, choix d'autant plus notable dans un Etat fédéral où les entités fédérées sont, par le produit de l'histoire, demeurées souveraines et disposent de leur propre constitution.

Le système de triple autorisation (autorisation suite à l'étude de l'impact sur l'environnement, approbation des plans au regard de la sécurité des travailleur et permis d'exploiter concernant la santé et la sécurité de ceux-ci) est unique dans les différents systèmes fédéraux étudiés.

Il se double, de surcroît, dès lors que l'exécution de ces dispositions est laissée aux cantons, de mécanismes de coordination, selon lesquels lorsque l'octroi de plusieurs autorisations est requis, une seule autorité doit mener la procédure, en l'occurrence celle « *dont la compétence est la plus large pour apprécier les questions de fait et de droit* »[432].

---

[429] Art. 110, § 1, a) de la Constitution.
[430] RO 1966, 57.
[431] Art. 7.
[432] Ch.-A. MORAND, *op. cit.*, p. 213.

D. Réflexions de synthèse

97. L'étude du système de répartition des compétences de trois Etats fédéraux, l'un appartenant à l'Union européenne, l'autre géographiquement européen, le dernier, d'outre-atlantique, consacrant un régime de Common Law, laisse apparaître que, nonobstant leurs différences notables, chacun réunit dans les mains d'une ou de plusieurs collectivités politiques la compétence de régler à la fois le droit de l'environnement et celui du travailleur au travail, avec une nette prédominance pour l'Etat.

Ainsi, la République fédérale d'Allemagne, nonobstant la compétence de principe des Landër, réserve l'exercice de celle-ci, tant en droit du travail que de l'environnement, par le truchement du principe de subsidiarité, à l'autorité fédérale. De même, la Confédération suisse, usant dudit principe pour l'attribution des compétences par la Constitution, amène la Confédération à légiférer en matière de protection contre les nuisances industrielles tant en ce qu'elles concernent le travailleur que l'homme dans son milieu.

Enfin, la Constitution canadienne soumet les deux matières à compétences concurrentes, permettant que celles relatives à l'environnement – qui n'est pas conçu d'un bloc – ou du travailleur puisse être exercées par la même autorité, les conflits se résolvant – assez classiquement – par une prédominance fédérale.

Il s'en conclut que le sort que la Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles belges réservent aux deux matières, apparaissent comme un exemple isolé, qui, comme nous l'avons souligné à l'étude de leurs travaux préparatoires, ne procède sans doute pas d'une réflexion comparative ni d'une volonté tranchée.

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 1er

98. L'étude de l'histoire des sciences médicales témoigne d'une compréhension précoce de l'influence du milieu sur la santé des hommes. L'air, spécialement, est identifié dès la Grèce antique comme vecteur privilégié des troubles de l'organisme. Ses capacités d'infiltration, son absolue nécessité à toute forme de vie, mais aussi la faiblesse et l'infidélité de l'odorat humain, rendant plus suspect tout effluve ou remugle, paradoxalement retenu par une forme de mémoire très vive, forment les causes de cette méfiance.

La conception des Pères de la médecine, dès lors qualifiée « *d'aériste* », a présidé encore à l'élaboration de la première police spéciale des manufactures et ateliers. La gestion administrative de la nuisance est mue par le souci de prévenir les odeurs, *incommodités* premières et de surcroît suspectes. La méthode, pour les lieux de travail classés comme les plus nuisibles, est la mise à distance en un endroit moins habité ou déjà largement pollué.

Le système retenu marque une rupture avec les polices de salubrité publique de l'Ancien régime. La santé de l'artisan, devenu ouvrier ou travailleur au gré des révolutions industrielles, échappe au nouveau régime des autorisations, et l'hygiène publique devient essentiellement privée : c'est la commodité du voisin qui est l'objet d'une police désormais externe à la manufacture.

C'est que la propriété privée issue du Code napoléon, contemporaine de la naissance de cette police externe, donne à celle-ci des allures de règlement de conflits de propriétaires, celui de la manufacture et celui du voisinage.

La réalité sociale pénètre peu dans ce système clos, comme en témoignent les réglementations des établissements classés postérieures à l'Indépendance. Un régime interne à l'établissement, réglant, d'abord timidement, la sécurité du travailleur et l'hygiène du travail, ne fait l'objet de lois qu'au terme du siècle qui a vu apparaître la police externe. Un système dual, dont le R.G.P.T. a constitué, et constitue encore partiellement, un exemple fort illustratif, en est le résultat.

La réforme de l'Etat est l'occasion d'une transcription institutionnelle de cette dualité, polices internes et externes relevant de collectivités différentes, selon qu'elles concernent la santé ou la sécurité du travailleur ou celles du voisinage, qu'elles visent à protéger dans l'entreprise la personne au travail ou celle qui ne l'est pas, selon encore la nature ou le degré du risque à prévenir.

L'outil institutionnel ainsi replacé dans un contexte aux nombreuses facettes, relatées au gré des lignes qui précèdent, il convient d'en évaluer l'action. Les polices internes et externes des entreprises et des établissements se meuvent-elles sans effort dans leurs champs ainsi définis ? Cette dualité révèle-t-elle un choix opportun, ou l'herméticité souhaitée apparaît-elle peu praticable ? Le droit de l'environnement produit-il, à son insu ou non, du droit du travail ? Inversement la protection du travailleur bénéficie-t-elle à l'homme ou à l'environnement ? Et les deux branches du droit ne reposent-elles pas, fondamentalement, sur des principes communs ? C'est là l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE 2 : L'OBJET COMMUN DES DROITS DU TRAVAIL ET DE L'ENVIRONNEMENT

99. « *L'entreprise a acquis la valeur d'un paradigme en droit du travail, c'est-à-dire d'une référence constante et nécessaire au juriste qui applique ou interprète ce droit. Notion dont l'emploi demeurait rare jusqu'à une date récente, l'« entreprise » est devenue aujourd'hui omniprésente en droit positif, aussi bien en matière de représentation, de négociation ou de conflits collectifs que d'organisation des relations individuelles de travail. (...) Indispensable aux montages du droit du travail, ce paradigme y est affirmé au-delà des formes juridiques de l'entreprise* »[433].

Ne pourrait-on, par analogie, se livrer à pareille analyse pour le droit de l'environnement, à tout le moins en ce qu'il régit les nuisances industrielles ? L'exercice revient à soutenir que sous un vocable distinct, celui d' « *établissement* », le droit de l'environnement s'est trouvé son « *paradigme* ». Indispensable également aux *montages* du droit de l'environnement, et quelle que soit sa forme juridique, l'*établissement* est tout autant l'objet du droit positif, aussi bien pour gérer les aspects *collectifs*, par des conditions générales et sectorielles d'exploiter, que les aspects *individuels*, par des permis et des conditions particulières d'exploiter, des sources de nuisances à l'homme et à l'environnement.

Les personnes physiques, auxquelles ces abstractions renvoient, revêtent également des qualifications différentes : l'*employeur*, pour l'entreprise, l'*exploitant* pour l'établissement[434].

Les deux paradigmes, d'*entreprise* et d'*établissement*, sont de la sorte les objets autour desquels, et à cause desquels, se construisent le droit du travail et de l'environnement. L'activité qui s'y déroule définira les obligations de l'*employeur* et de l'*exploitant*.

Les deux notions ne se recouvrent cependant pas. L'exploitant ne sera soumis aux obligations de l'employeur que s'il emploie, et dans la mesure où il emploie, des travailleurs. A l'inverse l'employeur peut ne pas exploiter un établissement classé, et de ce fait échapper aux obligations que les régimes de permis d'environnement réservent à l'exploitant[435].

100. Le plus souvent toutefois, l'entreprise est un établissement classé. Ceci « *indique l'existence de points de rapprochement assez étroits entre le droit de l'environnement et une partie au moins du droit du travail, celle qui a trait aux conditions physiques d'exécution du travail, mettant dans les deux cas en lumière une préoccupation prédominante qui demeure la protection, avec pour objet la santé et la sécurité des personnes* »[436].

---

[433] A SUPIOT, *Critique du droit du travail*, P.U.F., 1994, p. 179.

[434] Et, sans doute, l'associé ou l'administrateur pour la *société*, paradigme du droit commercial.

[435] Ce qui ne l'exonère pas des obligations que le droit civil lui impose en sa qualité de voisin d'un environnement humain. Sur ceci, voir *supra* chapitre 1, section 2, § 2.

[436] P. RODIÈRE, « Travail et environnement : aspects des droits international et européen », in *Droit du travail et droit de l'environnement*, Actes du colloque de la Société Française pour le droit de l'environnement, *op. cit.*, p. 29.

Ces « *points de rapprochement* » trouvent leur justification dans l'objet commun des polices internes et externes de l'établissement, à savoir le risque sanitaire qui accompagne le développement industriel. La définition, l'évaluation et la gestion de ce risque témoignent de la consubstantialité partielle des deux polices. Ce constat fait l'objet de la première section de ce chapitre.

Ces « *points de rapprochement* » n'ont cependant pas paru suffisamment étroits, comme souligné[437], pour que le législateur s'exonère d'une double production normative, régissant pour l'une les nuisances internes de l'entreprise et pour l'autre les nuisances externes et internes de l'établissement. Comme évoqué également, cette double production peut être le fait de deux autorités différentes ou, au contraire, les exemples étrangers l'illustrent, d'une seule.

L'objet commun des obligations de l'exploitant et de l'employeur n'est susceptible d'interroger la praticabilité d'une double production normative que si les polices internes et externes se rencontrent, éventuellement de façon conflictuelle. Deux cas, à notre sens, permettent de créer cette circonstance.

101. Le premier est celui des nuisances dont l'émission, par nature, peut affecter indifféremment le travailleur, la personne présente dans l'établissement sans bénéficier de cette qualité et l'homme dans son environnement. Au titre des nuisances physiques, l'on pense au bruit, aux vibrations, aux radiations. A celui des nuisances chimiques, l'on pense aux agents cancérigènes, mutagènes, biologiques et chimiques[438].

En outre, le travailleur peut être lui-même le vecteur de l'externalisation des causes pathogènes internes à son entreprise. En effet, « *la prise de mesures concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail contribue dans certains cas à préserver la santé et, éventuellement, la sécurité des personnes vivant dans leur foyer* »[439]. C'est le cas des pathologies contagieuses et dommages physiologiques subis par l'entourage du travailleur au contact de ses vêtements de travail, lorsque ceux-ci sont susceptibles d'être ramenés au domicile[440].

L'identification des sources du droit du travail qui génèrent du droit de l'environnement (que nous appellerons *droit industriel de l'environnement*), fait l'objet de la deuxième section de ce chapitre.

---

[437] *Supra*, Chapitre 1er, section 3, § 1er.

[438] La protection médiate des travailleurs par le droit des nuisances industrielles, et de l'environnement par le droit de la protection du travailleur, a été soulignée par plusieurs auteurs et, notamment Jean-François NEURAY. Celui-ci note que lorsque fut adopté en Belgique le R.G.P.T., « *il n'était nullement question de protéger le milieu comme tel, mais bien les riverains de l'exploitation et, dans un second temps, les travailleurs de l'entreprise. Si l'environnement pouvait y trouver son compte, c'était par voie de conséquence*». L'auteur ajoute qu'inversement « *le respect des mesures de sécurité internes à l'entreprise, destinées à garantir la sécurité du personnel, aura forcément pour conséquence de prévenir des nuisances extérieures à l'établissement* » (J.F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 276 et svtes).

[439] Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, *J.O.L.*, n° 183, 29 juin 1989, pp. 1 à 8, 7ème considérant.

[440] Ce que, sauf exceptions, l'A.R. du 6 juillet 2004 relatif aux vêtements de travail (*Mon. b.*, 3 août) interdit aujourd'hui.

102. Le deuxième cas de coexistence potentielle des obligations de l'employeur et de l'exploitant est le lieu de travail où les régions ont prescrit des mesures de protection environnementale des personnes n'étant pas protégées par la qualité de travailleur, lorsque ce lieu est commun aux travailleurs et aux non travailleurs : l'on pense spécialement aux salles de spectacle ou aux centres sportifs. La distinction, en d'autres termes, dans une *entreprise* ou un *établissement*, du traitement réservé aux travailleurs et assimilés et aux personnes s'y trouvant à un autre titre est par endroit difficilement justifiable.

L'identification des sources du droit de l'environnement qui contiennent du droit du travail (ce que nous identifierons par le *droit de l'environnement industriel*) constitue l'objet de la troisième section de ce chapitre.

103. Une dernière précision méthodologique s'impose.

Déceler les dispositions de nature environnementale qui appartiendraient au droit du travail, comme l'exercice inverse, nécessite en effet d'identifier précisément l'une et l'autre branche de droit. On choisira pour critère l'auteur de la norme, en exposant suivant son ressort territorial. Si l'auteur est une organisation internationale ou régionale, est-elle vouée à la protection du travailleur ou à celle de l'environnement ? Si, comme c'est le cas de l'Union européenne, l'institution est doublement compétente pour régler tant l'environnement que la sécurité et la santé du travailleur, quelle est alors la base juridique choisie pour asseoir la disposition analysée ? Si la norme est interne, est-elle l'œuvre de l'Etat fédéral, des régions ou des communautés ?

Section 1. Le risque sanitaire, objet commun des polices internes et externes de l'établissement

§ 1. L'appréhension juridique du risque sanitaire

104. Les obligations communes que le droit du travail confère à l'*employeur* dans l'*entreprise* et le droit de l'environnement à l'*exploitant* dans l'*établissement*[441] découlent de la mise en danger qu'occasionne l'installation ou l'activité, siège d'une vie professionnelle. Il s'agit pour l'exploitant comme pour l'employeur d'assumer « *la création d'une situation potentiellement dommageable contre laquelle la victime éventuelle se trouve sans moyen de défense* »[442].

En particulier, les droits du travail et de l'environnement partagent l'appréhension juridique d'un *risque* spécifique, celui qui accompagne le développement industriel.

Comme le note G. J. Martin, le risque perd en effet du 19ème siècle à nos jours son « *statut juridique du Destin* » pour entretenir « *une relation dialectique avec le « progrès »* »[443]. L'activité humaine est, en d'autres termes, génératrice d'un risque qui, lié au progrès, trouve moins sa source dans le *fatum* de la catastrophe antique, le plus souvent naturelle, que dans l'action humaine de transformation industrielle de la matière, sinon de la nature.

Ces développements technologiques et scientifiques ont été de pair avec l'apparition d'accidents ou de pathologies nouvelles par leur nature et leur degré. Comme il sera vu ci-après[444], ces risques nouveaux, craints ou réalisés, ont remis en cause les mécanismes de responsabilité du Code Napoléon[445].

A. Les classifications et définitions du risque

105. Les risques issus du développement industriel ont fait l'objet de tentatives de classification doctrinale, visant à en mieux cerner les contours flous. Ainsi un auteur rassemble-t-il les accidents d'origine industrielle dans une catégorie globale de « *risques technologiques* »[446], les divisant ensuite en risques diffus ou catastrophiques. Les risques diffus « *se caractérisent par un nombre élevé de sinistres dont le coût est moyennement faible, une large dispersion géographique et des faits générateurs multiples difficilement maîtrisables* »[447].

---

[441] Nous adopterons, pour distinguer l'une et l'autre branche du droit, cette terminologie d'usage dans chacune d'entre elles.

[442] G. SCHAMPS, *La mise en danger : un concept fondateur d'un principe général de responsabilité*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 610.

[443] G.J. MARTIN, « Le concept de risque et la protection de l'environnement : évolution parallèle ou fertilisation croisée ? », in *Les hommes et l'environnement, hommage à Alexandre Kiss,* Frison-Roche, 1999, p. 452.

[444] Titre I, chapitre 3.

[445] G. SCHAMPS, *La mise en danger ..., op. cit.*, p. 729.

[446] Y. LAMBERT-FAIVRE, *Le droit du dommage corporel. Système d'indemnisation*, 2e éd., Dalloz, Paris, 1993, pp. 570 et svtes, citée par G. SCHAMPS, *ibid.*

[447] G. SCHAMPS, *ibid.*

Les risques catastrophiques, quant à eux « *se manifestent par leur faible fréquence, leur coût très élevé quant au nombre de victimes et la difficulté de les maîtriser* »[448].

Les risques communs en droit du travail et de l'environnement, à reprendre cette division, peuvent à notre sens découler de certains risques technologiques « *diffus* » lorsque les circonstances du sinistre atteignent le travailleur et l'environnement. Les contours larges et indifférenciés que comportent par nature les risques « *catastrophiques* » concernent en revanche par nature, quelles que soient les circonstances du sinistre, aussi bien les travailleurs que l'environnement. Les catastrophes de Bhopal, de Seveso, Tchernobyl ou d'AZF en constituent les exemples les plus connus.

106. La définition du risque dans les instruments internationaux, européens ou internes de protection du travail ou de l'environnement, comme l'on s'en aperçoit à l'énoncé des principaux d'entre eux, sont proches, voire identiques.

En droit international du travail, les Principes directeurs de l'OIT concernant le système de gestion de la sécurité et de la santé au travail[449] définissent le risque comme « *la combinaison de la probabilité de la manifestation d'un événement dangereux et de la gravité de la lésion ou de l'atteinte à la santé causée à des personnes par cet événement* »[450].

Le risque d'accident majeur défini par l'OIT ajoute à cette notion de probabilité celle de fréquence. Ainsi, « *le terme risque désigne l'éventualité qu'un événement non désiré ayant des conséquences données survienne dans une période donnée ou dans des circonstances données, cette éventualité étant exprimée selon le cas en termes de fréquence (nombre d'événements donnés par unité de temps) ou en termes de probabilité (probabilité que se produise un événement donné à la suite d'un événement préalable)* »[451].

En droit européen du travail, si la directive cadre 89/391/CEE[452] ne porte pas de définition du risque, nombreuses sont les directives particulières qui au contraire s'arrêtent à la notion et l'associent à la protection de la santé.

L'importante directive 98/24/CE du Conseil[453], par exemple, définit ceux des risques qui sont liés à des agents chimiques sur le lieu du travail comme « *la probabilité que le potentiel des*

---

[448] *Ibid.*

[449] *Principes directeurs concernant le système de gestion de la sécurité et de la santé au travail* (ILO-OSH 2001), Bureau international du travail, Genève, 2002.

[450] Glossaire, p. 24.

[451] Bureau international du travail, recueil de directives pratiques du BIT, « *Prévention des accidents industriels majeurs* », Genève, 1990. La Convention C 174 de l'OIT sur la prévention des accidents industriels majeurs, en revanche, ne définit pas la notion de risque.

[452] Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, *J.O.L.*, n° 183, 29 juin 1989, *op. cit.*

[453] Directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu du travail (14ème directive particulière au sens de l'article 16, § 1, de la directive 89/391/CEE), *J.O.L.*, n° 131, 5 mai 1998, p. 11. Cette directive réunit en un seul texte et abroge: la directive 80/1107/CEE du Conseil du 27 novembre 1980 concernant la protection des travailleurs contre des risques liés à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail (*J.O.L.*, n° 327, 3 décembre 1980, p. 8), la directive 82/605/CEE du Conseil du 28 juillet 1982 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition au plomb métallique et à ses composés ioniques dans le travail (1ère directive particulière au sens de l'article 8 de la directive 80/1107/CEE) (*J.O.L.*, n° 247, 23 août

nuisances soit atteint dans les conditions d'utilisation et/ou d'exposition », cette dernière conditionnant « *l'état de santé (du) travailleur* »[454].

L'analyse de la compatibilité du règlement (CE) n° 2821/98 du Conseil du 17 décembre 1998[455] relatif aux additifs autorisés dans l'alimentation des animaux avec le droit européen primaire, domaine voisin mais lié lui aussi à la santé[456], a été l'occasion, pour le tribunal de première instance des Communautés européennes, de définir la notion de risque en ces termes :

> « *La notion du « risque » correspond (...) à une fonction de la probabilité des effets adverses pour le bien protégé par l'ordre juridique. Par conséquent, l'évaluation du risque a pour objet l'évaluation du degré de la probabilité des effets adverses dans certains produits ou procédés pour la santé humaine et de la gravité de ces effets potentiels* »[457].

En droit interne, enfin, les principes généraux du Code sur le bien-être au travail définissent le risque, précisément dans un chapitre consacré à la surveillance de la santé des travailleurs, comme :

> « *la probabilité que le dommage potentiel d'un poste de travail ou d'une activité se réalise, dans les conditions d'utilisation ou d'exposition, lors de l'occupation à ce poste ou lors de l'exercice de cette activité* »[458].

107. En droit international de l'environnement, le peu de références explicites au principe de prévention[459] explique sans doute qu'on n'y trouve pas non plus de définition du risque.

Le droit européen de l'environnement offre, quant à lui, comme le droit international du travail, une définition du risque au titre de la prévention des accidents majeurs, en termes de « *probabilité qu'un effet spécifique se produise dans une période donnée ou dans des circonstances déterminées* »[460].

En droit interne, en revanche, pas plus que l'ordonnance bruxelloise relative aux permis d'environnement, le décret wallon homonyme du 11 mars 1999 n'offre de définition du

---

1982, p. 12), et la directive 88/364/CEE du Conseil du 9 juin 1988 concernant la protection des travailleurs par l'interdiction de certains agents spécifiques et/ou de certaines activités (4ème directive particulière au sens de l'article 8 de la directive 80/1107/CEE) (*J.O.L.*, n° 179, 9 juillet 1988, p. 44).

[454] Art. 2 g) et h).

[455] Règlement CE n° 2821/98 du Conseil du 17 décembre 1998 modifiant, en ce qui concerne le retrait de l'autorisation de certains antibiotiques, la directive 70/524/CEE concernant les additifs dans l'alimentation des animaux, *J.O.L*, n° 351, 29 décembre 1998, p. 4.

[456] L'arrêt cité rappelle que la protection de la santé participe de celle de l'environnement et est, de manière générale, une composante des autres politiques de la Communauté, dont la politique agricole commune. Sur ceci, voir G. BOSSIS, « L'affirmation de la primauté du principe de précaution sur l'avis des experts », *Dr. env.*, octobre 2002, p. 251.

[457] Trib. C.E. (3e ch.), n° T-13/99, 11 septembre 2002 (S.A. PFIZER ANIMAL HEALTH / CONSEIL), *Rec.*, 2002, liv. 9, II, p. 3305 et Trib. C.E. (3e ch.), n° T-70/99, 11 septembre 2002 (ALPHARMA INC. / CONSEIL), *Rec.*, 2002, liv. 9, II, p. 3495.

[458] Code sur le bien-être au travail, Titre I, chapitre IV, art. 2, 6°.

[459] *Infra*, § 2, I, A, 1, a).

[460] Dir. 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *J.O.L.*, n° 10, 14 janvier 1997, p. 13, art. 3, 7).

risque. Il associe toutefois le concept à la notion d'accident, et spécialement d'accident majeur[461]. L'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses[462] reprend telle quelle la définition européenne ci-dessus reproduite[463].

L'arrêté de l'Exécutif flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique[464] définit en revanche le risque, en termes classiques de probabilité, en l'occurrence « *qu'un effet spécifique se produise dans une période donnée ou dans certaines circonstances déterminées* ».

108. Qu'en conclure ? Les définitions du risque que posent les deux branches du droit, bien que rares, semblent toutefois présenter deux points communs et un trait divergent.

Le premier point commun est l'objet du risque, qui apparaît comme étant la santé, ici du travailleur, là de l'homme dans son environnement.

Le second est l'emprunt par les deux branches de droit à la notion de probabilité, qui chasse celle d'aléa « *lorsque l'événement qui caractérise la survenance du risque (...) a tendance à se répéter* »[465].

Le point divergent est l'inclusion dans les définitions du risque encouru par le travailleur de la notion de dommage, qui n'apparaît pas dans les définitions environnementales. Ceci distingue ce que Nicolas DE SADELEER appelle le risque au sens strict, caractéristique du droit de l'environnement, qui désigne « *la probabilité de l'occurrence d'un événement ou l'enclenchement d'un processus dont les suites seraient dommageables* »[466], du risque au sens large. Ce dernier, dont le droit du travail est coutumier, englobe la probabilité de l'événement dommageable et le dommage, quant il ne se concentre pas exclusivement sur ce dernier. Les impressionnants développements du droit des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui ne connaissent pas de pendants en droit de l'environnement, témoignent de cette approche typique du droit du travail. Cette divergence annonce, sinon explique, les différences de régime de responsabilité de l'employeur et de l'exploitant, selon que le dommage atteigne le travailleur au travail ou sur les chemins du travail, ou l'homme dans son environnement[467].

B. Les objets du risque

109. Si la notion de risque est commune à maintes branches du droit, elle se distingue d'abord, dans la sphère environnementale et sociale, et comme déjà souligné, par son objet.

---

[461] Voir l'article 66 du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et son annexe 1 fixant les critères de sélection des projets à soumettre à étude d'incidences.
[462] *Mon. b.*, 12 octobre 2000.
[463] Art. 4, 9°.
[464] *Mon. b.*, 26 juin 1991.
[465] N. DE SADELEER, *Les principes ...*, *op. cit.*, p. 174.
[466] N. DE SADELEER, *ibid.*, p. 168.
[467] *Infra*, Titre 1er, Chapitre 3.

Les établissements classés ont inspiré, nous l'avons vu, une police spéciale qui éloigne les plus incommodants d'un milieu – la ville – et expédie en périphérie de celle-ci, comme des préoccupations du voisinage, un travailleur participant d'une exploitation marquant désormais sa distance à la nature. C'est le risque physiologique, pressenti au contact des nuisances olfactives troublant le voisinage, qui appelle la première police des manufactures et ateliers. Une police interne, plus tard, protège un travailleur qui, « *à la différence de l'employeur, ne risque pas son patrimoine, il risque sa peau. Et c'est d'abord pour sauver cette dernière que le droit du travail s'est constitué* »[468].

Dès lors, le risque sanitaire apparaît sans effort comme l'objet commun des polices interne et externes de l'établissement. C'est la santé du voisin de l'*établissement* et celle du travailleur de l'*entreprise* qui forment, dans ce paradigme du *risque*, l'appréhension commune du droit du travail et de l'environnement[469]. Il est vrai que, compte tenu du caractère multi factoriel des pathologies liées au travail, il paraît difficile d'isoler cet aspect de l'analyse globale des déterminants environnementaux de la santé publique[470].

110. L'objectif sanitaire commun s'aperçoit aisément à l'analyse des buts que déclarent poursuivre les principales dispositions fédérale et régionales en matière de polices internes et externes de l'établissement.

Ainsi, la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail[471] habilite le Roi, en son article 4, § 1er, alinéa 2, à «*imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail* ».

> « *Le bien-être est recherché par des mesures qui ont trait à :*
>
> 1. *la sécurité du travail ;*
> 2. *la protection de la santé du travailleur au travail ;*
> 3. *la charge psycho-sociale occasionnée par le travail ;*
> 4. *l'ergonomie ;*
> 5. *l'hygiène du travail ;*
> 6. *l'embellissement des lieux du travail ;*
> 7. *les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement*[472]*, pour ce qui concerne leur influence sur les points 1° à 6° ;*
> 8. *la protection des travailleurs contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail* ».

Il va de soi que seules « *la sécurité du travail* », en ce qu'elle peut avoir une conséquence sur la sécurité externe de l'entreprise, « *la protection de la santé du travailleur* » et « *l'hygiène du travail* » sont de nature à rencontrer l'objectif de protection de la santé poursuivi par les

---

[468] A. SUPIOT, *Critique du droit du travail, op. cit.*, p. 68.
[469] Comme le notait J. VIAENE, à une époque où le terme d'*environnement* demeurait étranger au droit, « *beaucoup d'initiatives tendant à améliorer les conditions de vie et de travail visent essentiellement à répondre à ces besoins primordiaux de santé* » (Préface à l'ouvrage de M. SOJCHER-ROUSSELLE, *Droit de la sécurité...*, *op. cit.*, p. XI).
[470] Rapport du Conseil économique et social de la République française, Organisation du travail et nouveaux risques pour la santé des salariés, 7 avril 2004, p. I-19, non publié.
[471] *Mon. b.*, 18 sept. 1996.
[472] Nous soulignons.

polices externes des établissements classés et leurs polices internes qui ne concernent pas la protection des travailleurs.

S'y ajoutent les « *mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement, pour ce qui concerne leur influence*»[473], notamment, sur la sécurité du travail et la protection de la santé du travailleur au travail.

Les polices externes des établissements classés, quant à elles, visent, selon les régions, à « *assurer (...) la protection de l'homme ou de l'environnement* »[474] (Région wallonne), à régir « *la protection contre les dangers* (susceptibles d'être causés) *(...) à l'environnement, à la santé ou à la sécurité de la population* »[475] (Région bruxelloise), ou « *les établissements réputés incommodes pour l'homme et l'environnement* »[476] (Région flamande).

Ces polices englobent donc chacune la protection de l'homme, ce qui ne peut qu'emporter, l'ordonnance bruxelloise le précise, celle de sa santé. Comme le souligne Michaël BOTHE, « *si le droit entend préserver la santé, il doit tenir compte du lien de causalité entre santé, condition de l'environnement et facteurs déterminant cette condition, c'est-à-dire, en définitive l'activité humaine*»[477].

C. Appréhension et acceptation collectives du risque

111. Cette communauté d'objet du droit du travail et de l'environnement se vérifie encore par son appréhension collective.

Ainsi, « *la prise en charge du risque dans ces deux domaines s'est d'abord traduite par une nouvelle* « administrativisation » *de sa gestion* »[478]. C'est que, en effet, l'acceptabilité du risque sanitaire[479] comme « *tribut normal de l'activité humaine* »[480] est, en droit du travail et de l'environnement, une variable sociale, et non personnelle.

L'acceptation du risque en droit du travail et de l'environnement a ceci de commun qu'elle ne procède pas, en effet, de l'exercice de la liberté individuelle.

---

[473] Comme déjà souligné, le Conseil d'Etat dans son avis sur l'avant-projet de loi concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail a pu relever que « *bien que les mesures projetées aient effectivement trait à l'environnement, elles doivent être considérées exclusivement en fonction de l'influence qui en découle notamment pour la sécurité et la protection du travail. Compris de la sorte, l'article 4, al. 2, 7°, s'inscrit dans la sphère des compétences fédérales, étant entendu que le pouvoir octroyé au Roi ne pourra aller jusqu'à régler, en substance, les questions relatives à l'environnement, empiétant ainsi sur le domaine de compétence conféré aux régions par l'article 6, § I^er^, II, al. 1^er^, de la loi spéciale du 8 août 1980* » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1995, doc. 71/1, p. 76). Plus récemment, le Conseil d'Etat a toutefois posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle de la compatibilité de l'article 4, § 1^er^, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 août 1996 avec les normes répartitrices de compétence (C.E., n° 153.076, *op. cit.*).

[474] Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *op. cit.*, art. 2.

[475] Ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, *op. cit.*, art. 2.

[476] Décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, *op. cit.*, art. 3.

[477] M. BOTHE, « La relation entre le droit international de la santé et le droit international de l'environnement », *R.Q.D.I.*, 1985, p. 126.

[478] G.J. MARTIN, « Le concept de risque ... », *op. cit.*, p. 457.

[479] Sur cette notion, voir S. CHARBONNEAU, « L'acceptabilité sociale du risque sanitaire en droit européen de l'environnement », *Rev. eur. env..*, 4/1998, pp. 384 à 392.

[480] H. SEILLAN, « Obligations et responsabilités en droit du travail et en droit de l'environnement », in *Droit du travail et droit de l'environnement, op. cit.*, p. 41.

Le risque industriel, dans sa composante sanitaire sociale, est en d'autres termes imposé au travailleur et n'interviendra pas, ou peu, dans le choix d'une occupation professionnelle, plus sûrement guidée par des considérations géographiques, économiques et d'épanouissement intellectuel et personnel. La nécessité économique du travail est de surcroît de nature à obscurcir, dans le chef du travailleur, la conscience du risque.

Dans sa dimension sanitaire environnementale cette fois, le même risque industriel est encouru involontairement par le voisinage, aux dimensions très variables en fonction de la nature et du degré dudit risque.

Cette absence d'acceptation personnelle du risque justifie que lui soit substituée une appréhension collective. Celle-ci se construit nécessairement à partir de valeurs communément admises, ou marquant les choix entre les divers intérêts qui traversent la société, les plus marquants en droit du travail et de l'environnement apparaissant dans l'opposition des intérêts économiques, de santé et de protection du milieu[481].

En d'autres termes encore, l'aspect collectif de l'acceptation du risque sanitaire s'explique par la combinaison et l'articulation nécessaires des intérêts antagonistes que révèle le risque : intérêts de l'employeur, de l'exploitant, du travailleur, de l'homme dans son environnement. Le risque privé que prennent l'employeur et l'exploitant génère un risque public, qui ne peut donc être que géré collectivement et se justifier par la poursuite de l'intérêt général[482].

L'appréhension collective du risque présente toutefois des différences sensibles selon qu'elle concerne le droit du travail ou de l'environnement, liées au développement historique des deux branches du droit, au lien entre le partage du risque et le partage du profit, et à la réparation du dommage éventuel.

112. Historiquement, les polices des établissements classés, qui témoignent d'une prise en charge du risque industriel par le droit administratif, rencontrent exclusivement la protection du voisin qui, pour ne pas être responsable du risque qu'il encourt, ne pourrait non plus en être la victime.

Cette approche pour évidente qu'elle semble, est cependant moins nette en droit du travail. Comme l'indique H. SEILLAN « *si l'accident du travail a toujours été considéré comme* injuste, *il n'a pas été aussi aisément ressenti comme* anormal. *Or l'idée de prévention ne peut se développer que si ces deux conditions d'injustice et d'anormalité sont réunies. Ce n'est que lorsque l'accident du travail aura été considéré comme une anomalie, un dysfonctionnement social, que sa prévention pourra être envisagée comme une nécessité* »[483]. Sans doute l'accident du travail a-t-il été longtemps d'autant moins considéré comme *injuste* ou *anormal* qu'il ne touchait qu'une victime individualisée et, sur son lieu de travail, invisible de l'extérieur de celui-ci. Le dommage environnemental, au contraire, est le plus souvent collectif, externe à l'établissement et visible ou perceptible[484]. Aussi les risques sont-ils

---

[481] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions ..., op. cit.*, p. 524.
[482] Ch. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques*, P.U.F., 2003, p. 19.
[483] H. SEILLAN, *op. cit.*, p. 41.
[484] Telles sont en tous cas les premières nuisances combattues, qui ont donné lieu au développement des polices externes des établissements classés. Il s'agit principalement des odeurs, des fumées, du bruit et des vibrations. Les droits du travail et de l'environnement sont aujourd'hui confrontés à de nouvelles menaces pour la santé,

d'emblée moins acceptés socialement et leur gestion administrative apparaît, historiquement et comme déjà souligné, considérablement plus tôt.

De surcroît, le travailleur a longtemps été considéré comme acceptant, par son travail, de prendre un risque lié à celui-ci, sa rémunération constituant en quelque sorte l'indemnisation de ce risque[485]. Ce vieux concept du « *salaire de la peur* » explique la lente réduction de la partie du risque assumé par l'ouvrier. Le plafonnement des indemnités forfaitaires consécutives à un accident du travail ou une maladie professionnelle en porte encore la trace[486].

113. Une deuxième différence dans l'acceptation collective du risque en droits du travail et de l'environnement tient au lien entre ce risque industriel et son bénéfice. Le risque apparaît en effet d'autant mieux accepté collectivement qu'il profite à ceux qui l'encourent.

Aussi le droit du travail présente-t-il des aspects d'acceptation d'un risque pour la santé du travailleur, dont les possibilités de réalisation sont combattues spécialement par des mesures de prévention collectives, puis individuelles, qui n'interviennent dans la plupart des cas qu'alors que l'activité est en cours. Le droit de l'environnement en revanche, dès lors que l'homme dans son milieu ne tire pas profit – sinon éventuellement de manière indirecte – de l'activité industrielle voisine, apparaît-il beaucoup plus restrictif quant au risque sanitaire externe. En témoignent la généralisation européenne des permis et système d'évaluation des incidences préalable à l'activité, et un développement, sans correspondant en droit du travail, du principe de précaution[487].

114. Une troisième différence dans l'acceptation collective du risque, conséquence des premières, tient à la gestion du dommage éventuel.

La collectivité, certes, est rarement étrangère à la prise en charge du coût d'une maladie ou d'un accident, que ceux-ci trouvent ou non leur origine dans un risque industriel réalisé.

Toutefois, en droit du travail, la gestion collective du risque que constitue l'activité dangereuse pour le travailleur s'étend à la réalisation de ce risque, c'est-à-dire à la réparation d'un dommage éventuel. Celui-ci est, comme on le sait, largement pris en charge par des systèmes de mutualisation (maladies professionnelles) ou des régimes d'assurance-loi (accidents du travail). Ainsi, les différents systèmes de droit interne, quelles que soient leurs spécificités, ont pour point commun de diffuser « *la charge des réparations* (du dommage)

---

moins perceptibles sensoriellement et accompagnées d'incertitudes scientifiques quant à leurs conséquences éventuelles. Ce constat, qui nous semble remettre en question la pertinence de la séparation des polices internes et externes de l'établissement classé, fait l'objet du titre II de la présente étude.

[485] Ch. NOIVILLE, *op. cit.*, p. 16.

[486] R.O. DALCQ, « Les responsabilités de l'entreprise : de la faute au risque », in *Les assurances de l'entreprise*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 5. Sur ceci voir *infra*, spécialement chapitre 3.

[487] Sur les principes communs en droits du travail et de l'environnement, et spécialement des principes de prévention et de précaution, voir *infra*, § 2.

sur les collectivités plus ou moins élargies suivant les cas »[488]. Cette manifestation de l'acceptation sociale de la réalisation du risque est inhérente au droit du travail[489].

En droit de l'environnement, si le risque bénéficie d'une gestion collective parce que l'objectif est « *partagé par tous de façon directe ou indirecte* »[490], le dommage pour la santé n'est en revanche pas accepté et n'est en conséquence que rarement pris en charge collectivement[491].

Ainsi, le droit de la protection de la santé du travailleur procède-t-il d'une acceptation collective du risque et de sa réalisation, ce qui entraîne une gestion administrative du dommage. En revanche, l'acceptation du risque pour la santé de l'homme dans son environnement ne s'étend pas jusqu'à l'acceptation de la réalisation de ce risque, qui demeure confiné dans sa définition stricte, c'est-à-dire excluant le dommage qui peut en être la conséquence néfaste.

115. Dans les deux cas, « *l'administrativisation* » de la gestion du risque répond à une inadéquation du droit civil, à savoir du droit des obligations pour le droit du travail, du droit de propriété pour le droit de l'environnement, et du droit de la responsabilité civile[492] dans les deux disciplines.

S'agissant de la sécurité et de la santé du travailleur « *le droit civil des obligations n'a pas de prise sur une situation où les individus n'ont plus la maîtrise de leur corps, où celui-ci devient une source d'énergie s'insérant dans une organisation matérielle conçue pour autrui* »[493]. Cette objectivation des corps dans une relation de travail faisant encourir un risque industriel a montré, en cas d'accident ou de maladie professionnelle, l'inadéquation des mécanismes de responsabilité civile[494].

La preuve de la faute de l'employeur était particulièrement difficile à rapporter par un travailleur pris dans les liens de subordination, sinon de dépendance, vis-à-vis de son employeur. Le dommage, de surcroît, pouvait, spécialement pour les maladies professionnelles, n'intervenir qu'après une longue période de latence.

---

[488] T.- N. DUPUY, « Le rôle de l'Etat dans l'indemnisation des dommages catastrophiques internationaux », in *La réparation des dommages catastrophiques. Les risques technologiques majeurs en droit international et en droit communautaire,* Travaux des XIIIèmes Journées d'étude juridique Jean DABIN organisées par le Département de droit international Charles DE VISSCHER, Bruxelles, Bruylant, 1990 p. 221.

[489] L. VOGEL, *L'organisation de la prévention sur les lieux du travail. Un premier bilan de la mise en œuvre de la Directive-cadre communautaire de 1989*, Bruxelles, BTS, 1994, p. 15. Comme l'auteur le souligne à propos, seules les atteintes « *nommées* » à la santé rencontrent une reconnaissance médicale administrative et juridique. Il s'agit des accidents du travail et des maladies professionnelles. En revanche, l'usure ordinaire du travail, très différente suivant les occupations elles-mêmes souvent liées à des différences sociales, demeure non appréhendée par le droit, et est en ceci « *innommée* ».

[490] Ch. HUGLO, « La pratique de la réparation en matière de dommages catastrophiques », in *La réparation des dommages catastrophiques..., op. cit*, p. 146.

[491] L'on connaît cependant certains mécanismes d'indemnisation publique de dommages environnementaux, notamment dans le secteur de l'eau ou des déchets. Sur ceci, voir *infra,* n° 247.

[492] Sur ceci, voir *infra*, chapitre 3.

[493] A. SUPIOT, *Critique du droit du travail, op. cit.*, p. 68.

[494] *Ibid.,* p. 70.

L'on sait que les solutions trouvées au début du 20ème siècle pour la réparation des accidents du travail[495] et, un peu plus tard pour les maladies professionnelles[496], reposent sur l'abandon de la notion de responsabilité pour faute au bénéfice de celle de responsabilité pour risques, en l'occurrence industriels ou professionnels[497]. La théorie du risque exprime la nécessaire prise en charge collective des risques liés au développement[498]. Dès lors que, « *tirant le corps humain du côté des choses, et non pas des personnes, le contrat de travail tire du même côté les principes de la responsabilité* »[499], le législateur a consacré le fait que l'employeur doit être objectivement responsable d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle qui sont les conséquences d'une activité économique dont il retire le bénéfice.

En droit de l'environnement, l'exercice concurrent du droit de propriété a conduit, on l'a souligné[500], à l'appréhension administrative d'une conciliation entre ces droits. Le constat d'inadéquation des mécanismes de responsabilité pour faute est tout aussi patent en droit de l'environnement, chacun des trois éléments de la trilogie quasi-délictuelle faisant difficulté[501]. Toutefois, et contrairement au droit du travail, les systèmes de responsabilité objective, outre la théorie des troubles anormaux de voisinage, y demeurent peu nombreux[502].

116. L'acceptabilité du risque sanitaire s'exprime encore tant en droit du travail que de l'environnement en termes de seuils, de valeurs limites, de valeurs guides sous lesquelles, ou dans le respect desquelles, le risque, à défaut d'être nul, est socialement accepté. « *C'est la dose qui fait le poison* », selon la formule de Paracelse, et cette dose se pondère au gré des temps d'exposition du travailleur à la source – chaleur, bruit, vibration, radiation, amiante, substances chimiques... L'homme dans son environnement est, quant à lui, généralement considéré comme exposé en permanence, le plus souvent toutefois à des doses plus faibles. Des règles de police externe peuvent cependant venir moduler ce continuum[503], comme y invite la réglementation européenne en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement[504].

Les droits du travail et de l'environnement confinent ici à la toxicologie, traduisant en normes ce que l'enseignement de cette dernière permet à la collectivité d'accepter ou non. Ces normes

---

[495] Loi du 24 décembre 1903 sur les accidents du travail, *Mon. b.*, 10 janvier 1904.
[496] Loi du 24 juillet 1927 relative à la réparation des dommages causés par les maladies professionnelles, *Mon. b.*, 12 août.
[497] C.A., 1er mars 2001, n° 31/2001 *Mon. b.*, 19 mai, pt. B. 2. 1., *J.L.M.B.*, 2001, p. 774 et note J. CLESSE ET V. NEUPREZ ; *J.T.T.*, 2001, p. 453 et note ; *R.W.*, 2001/02, p. 373 et note ; *Bull. ass.*, 2001, p. 294 et note L. VAN GOSSUM).
[498] R.O. DALCQ, « Les responsabilités de l'entreprise : de la faute au risque », *op. cit.*, p. 3.
[499] A. SUPIOT, *ibid.*
[500] Chapitre 1, section 2, § 1er.
[501] X. THUNIS, « Le temps de la responsabilité. Réflexions sur la Convention du Conseil de l'Europe et sur le Livre vert concernant la réparation des dommages causés à l'environnement », *Amén.*, 1999, p. 215.
[502] Sur ceci, voir *infra*, chapitre 3.
[503] Ces notions de valeur et de dose sont largement connues des droits de l'environnement et du travail. Ainsi, à seul titre d'exemple, la directive IPPC (*op. cit.*) définit les valeurs limites d'émission des meilleures techniques disponibles (art. 2, 6° et 19°), la directive 98/24/CE du Conseil (*op. cit.*) définit la « *valeur limite d'exposition professionnelle* », et la directive 2000/54/CE du Parlement européen du Conseil (*op. cit.*) oblige à déterminer le risque de l'exposition des travailleurs à des agents biologiques selon la nature, le degré et la durée de celle-ci.
[504] Directive 85/337/CEE, *op. cit.* L'annexe 3, qui contient les critères de sélection à retenir pour déterminer les projets qui nécessitent l'évaluation des incidences sur l'environnement quand celle-ci n'est pas obligatoire, tient pour « *caractéristiques de l'impact potentiel* » les durée, fréquence et réversibilité de cet impact.

« *cristallisent un consensus expert sur l'admissibilité de ce seuil. Elles représentent* (sous cet angle) *des normes techniques autant que des normes sociales* »[505].

Toutefois, l'acceptation collective des normes ne signifie pas que, une fois adoptées et respectées, elles entraînent présomption irréfragable d'innocuité. Ainsi le Conseil d'Etat juge-t-il qu'il lui revient de « *constater qu'il existe des éléments permettant raisonnablement de suspecter un risque pour la santé, quand bien même les normes existantes ou projetées (...) seraient largement respectées* »[506].

La question du caractère satisfaisant du respect d'une norme au regard de la gestion des risques sanitaires industriels, et spécialement du principe de précaution, est débattue. Ainsi, le Conseil d'Etat a pu considérer que le respect des normes adoptées en matière de téléphonie mobile étaient suffisantes au regard du droit flamand, tandis que l'application de la même norme en Région wallonne n'exonérait pas l'autorité compétente de son devoir d'appréciation de l'influence concrète des ondes magnétiques sur la santé[507].

Inversement, le non respect des normes n'entraîne pas *ipso facto* un risque sanitaire industriel, dans telle ou telle circonstance d'espèce, comme l'a souligné la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme[508]. A suivre cet enseignement, ce non respect ne dispense donc pas le juge ou l'autorité administrative, sauf disposition législative expresse, de l'évaluation du risque sanitaire industriel concret, avant l'adoption de toute mesure coercitive.

Les normes, comprises en ce sens, et les meilleures techniques disponibles constituent de la sorte, avec les permis et les systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement, des outils privilégiés d'un principe commun aux deux branches du droit, celui de l'action préventive[509].

§ 2. La gestion du risque sanitaire

117. Le droit des nuisances industrielles et celui du bien-être du travailleur au travail, réduits ici aux polices internes et externes de l'établissement classé, partagent très visiblement, outre la nécessité d'analyser les risques que l'activité de cet établissement cause ou est susceptible de causer à la santé humaine, la préoccupation de la gestion de ces risques. En d'autres termes, « *une fois identifiés et mesurés leur impact et leur potentialité, les éléments vont être gérés dans le sens de réduire, voire de supprimer leur probabilité de survenance ou leur impact* »[510].

Cette gestion du risque que présente l'établissement classé pour le travailleur et l'environnement repose sur des principes communs, appliqués toutefois à des degrés divers.

---

[505] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions, ..., op. cit.*, p. 519.
[506] C.E., 6 mars 2000, BAETEN, *op. cit.* Voir aussi C.E., 26 nov. 2004, HANSOTTE – DE BEIR ET CRTS, n° 137.719 et Liège, 29 juin 2004, *Amén.*, 2005, p. 79.
[507] M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : chronique d'une naissance annoncée », *J.T.*, 28 février 2004, p. 179 et jurisprudence citée.
[508] Cour eur. D. H., arrêt FADEÏEVA C. RUSSIE, 9 juin 2005.
[509] Sur ceci, voir *infra*, § 2, I, B, 3 et 4.
[510] P. DE WOLF, A. LAMBOTTE et D. BERTEAUX, *Gestion des risques et assurances en matière d'environnement*, Environnement et gestion, n° 17, Kluwer, Diegem, 28 mai 1998, p. 20.

Si le principe du pollueur-payeur ou de correction par priorité à la source sont à l'évidence commun, et ne seront pas exposés pour cette raison, d'autres méritent examen. Il s'agit des principes de prévention (I), de précaution (II), de participation (III) et d'intégration (IV).

I. Le principe de prévention

118. « *Mieux vaux prévenir que guérir* », enseigne le proverbe. Les atteintes à la santé doivent donc être évitées, qu'elles apparaissent dans la sphère du droit du travail ou de l'environnement, et les mesures préventives préférées aux curatives. Le postulat est à ce point évident qu'il permet d'écrire que « *la prévention a tendance à se confondre avec le droit de l'environnement* »[511], et que l'analyse vaut autant en droit du travail.

La prévention suppose que le dommage redouté ne se soit pas produit, d'une part, et que le risque, ou plus exactement le lien de causalité entre le risque et le dommage, soit connu avec certitude[512], d'autre part.

La prévention traverse de la sorte l'une et l'autre branche du droit, dans leur dimension internationale, européenne et interne. Il convient de l'étudier ici, sous cet angle double de la protection interne et externe contre les nuisances industrielles, dans sa portée (A) et ses instruments (B).

A. Portée du principe

1. En droit de l'environnement

a) En droit international

119. Le principe de prévention n'est pas, en droit international de l'environnement, exprimé de façon aussi univoque qu'en des dispositions régionales ou internes. Alexandre KISS le distingue dans l'obligation, pour les Etats, dégagée par la jurisprudence[513], de prévenir les rejets dans l'atmosphère susceptibles d'affecter un ou plusieurs Etats voisins[514].

Le principe de prévention n'est présent que sous cette forme restrictive de prévenir les atteintes à l'environnement d'un autre Etat dans les Déclarations de Stockholm et de Rio. Il est en revanche absent de bien des traités internationaux pris en matière environnementale[515].

La Cour internationale de Justice a rappelé cependant la reconnaissance internationale du principe de prévention, dans une affaire concernant un jeu d'écluses sur le Danube, en ces

---

[511] N. DE SADELEER, *Les principes..., op. cit.*, p. 106.
[512] *Ibid.*, p. 115.
[513] La sentence arbitrale dite « *de la fonderie du trail* » en marque l'origine. Le Canada y fut condamné pour avoir méconnu son obligation d'empêcher qu'un dommage soit porté par un de ses ressortissants à un autre Etat. Le dommage en l'espèce était le fait des fumées de la fonderie (ONU, *Recueil des sentences arbitrales*, T. III, p. 1907 ; *A.J.I.L.*,1939, n° 33, p. 684).
[514] A. KISS, *Droit international de l'environnement, op. cit.*, p. 73.
[515] A. KISS, « Les principes généraux du droit international de l'environnement sont-il reflétés par le code de l'environnement ? », *R.J.E.*, n° spécial, 2002, p. 17.

termes : « *dans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes aux mécanismes mêmes de réparation de ce type de dommages* »[516].

b) En droit européen

120. Baptisé « *principe d'action préventive* », le principe de prévention fonde la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement depuis l'Acte unique européen. Il a, dès avant cette consécration, guidé l'élaboration de la législation communautaire, comme en témoignait déjà le premier programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, lequel disposait qu'une politique de l'environnement dans la communauté devait « *notamment viser à prévenir, réduire et, dans la mesure du possible, supprimer les pollutions et nuisances* »[517].

Comme on le sait, l'article 174, § 2, du traité instituant la Communauté européenne (TCE), tel que modifié par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, pose aujourd'hui le principe de l'action préventive comme fondement de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement et lui confère, avec les autres principes énoncés (précaution, correction – par priorité à la source – des atteintes à l'environnement et pollueur-payeur) une portée contraignante.

A défaut de définition normative du principe de prévention, il convient de se référer au deuxième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement qui précise, dans son préambule, que « *la meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets* », cernant de la sorte l'objectif qu'il convient d'atteindre[518].

La directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC)[519] constitue le cadre juridique européen de la police externe des établissements classés. Elle fait de la prévention, outre l'un des deux objectifs annoncés par son libellé même, le premier des « *principes généraux des obligations fondamentales de l'exploitant* »[520].

Toutefois, le respect de ces principes n'est assuré que par les autorités compétentes « *lorsqu'elles établissent les conditions d'exploitation* »[521].

Par ces mots, le législateur européen a manifestement voulu que l'exploitant puisse satisfaire au principe de prévention en se contentant de respecter les conditions de son autorisation[522].

---

[516] C.I.J., 25 septembre 1997, HONGRIE C. SLOVAQUIE, par. 140, cité par N. DE SADELEER, *Les principes..., op. cit.*, p. 110.
[517] Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, *J.O.C.*, n° 112, 20 décembre 1973, p. 1, titre I.
[518] *J.O.L.*, n° 139, 13 juin 1977, p. 1.
[519] *J.O.L.*, n° 257, 10 octobre 1996, p. 26.
[520] Art. 3.
[521] *Ibid.*, dernier alinéa.
[522] M. PÂQUES, « Les conditions d'octroi du permis d'environnement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement, op. cit.*, p. 177.

En outre, la directive 96/61/CE définit les instruments classiques de la prévention que sont les autorisations préalables, les normes et valeurs limites d'émission, et les meilleures techniques disponibles, et articule avec son prescrit les dispositions relatives à l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement[523].

c) En droit interne

121. Le principe de prévention constitue en droit interne également le fondement juridiquement exprimé de la politique environnementale. Il en va à tout le moins de la sorte en Région flamande, où le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement[524] reproduit le libellé de l'article 174, § 2, TCE.

De même en Région wallonne, le livre 1er du Code de l'Environnement pose le principe d'action préventive comme premier de ses principes généraux et en adopte la définition proverbiale selon laquelle « *il convient de prévenir un dommage plutôt que de le réparer* »[525].

Plusieurs Etats européens ont de la même façon élevé le principe de prévention au rang de principe général dans leur ordre juridique interne. Il en va ainsi du Code français de l'Environnement[526] et de la Charte française de l'environnement[527]. Il en est de même des législations suisse, danoise et néerlandaise[528], et de la loi canadienne sur la protection de l'environnement[529]. D'autres ordres juridiques encore, sans consacrer expressément le principe de prévention, ont inscrit dans une législation cadre ou dans leur constitution le principe du respect des normes du droit international, et *a fortiori* communautaire, « *généralement reconnues* »[530], ce qui implique les principes généraux établis par le traité instituant la Communauté européenne.

A l'inverse, le principe ne fait pas l'objet de dispositions internes en droit britannique[531].

122. Le principe s'impose aux pouvoirs normatifs, à l'heure de régler la police des établissements, mais aussi, en vertu des dispositions ainsi adoptées, aux autorités compétentes à octroyer les permis et à l'exploitant.

Les autorités compétentes font leur le principe de prévention en délivrant ou en refusant le permis sollicité. Quelles que soient les conclusions du dossier d'évaluation des incidences requis, ou les considérants des avis qu'appellent les procédures d'instruction des permis, rien ne pourrait lier la compétence de l'autorité habilitée à examiner la demande. Il demeure requis

---

[523] Dir. 85/337/CEE, *op. cit.*
[524] *Mon. b.*, 3 juin 1995, art. 1.2.1., § 2.
[525] Décret du 27 mai 2004 relatif au Livre Ier du Code de l'Environnement (*Mon b.*, 9 juillet 2004), art.1er, alinéa 2. Cette formulation est proche de celle que contient l'article 4, § 2, de la loi visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (*Mon. b.*, 22 mars 1999), qui dispose que « *le principe de prévention implique qu'il faut agir afin de prévenir un dommage plutôt que d'avoir à réparer ce dommage par la suite* ».
[526] Art. L.110-1 (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, art. 132, *J.O.*, 28 février).
[527] L. constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005, *J.O.*, 2 mars, art. 3 de la Charte.
[528] Mentionnées par N. DE SADELEER, *Les principes..., op. cit.*, p. 112.
[529] Loi du 14 septembre 1999 sur la protection de l'environnement, *op. cit.*, art. 2 , § 1er, a.1).
[530] Tel est le cas de la Constitution italienne, art. 10.
[531] S. BELL et D. MC GILLIVRAY, *Environment and law*, 5th ed., Blackstonepress, p. 49. Les auteurs n'établissent ce constat que pour le principe de précaution, mais il en va de même pour le principe de prévention.

que s'exerce un pouvoir d'appréciation, ce qui, sous l'angle notamment de l'erreur manifeste d'appréciation et de la motivation formelle, fait l'objet du contrôle du Conseil d'Etat[532].

Le principe de prévention s'impose aussi à l'exploitant, nonobstant le prescrit restrictif à son endroit de l'article 3, déjà cité, de la directive IPPC. Les trois polices régionales des établissements classés mettent en effet à charge de celui-ci, dans des termes semblables, une obligation d'éviter, de réduire et le cas échéant de remédier aux nuisances de l'établissement pour l'homme et l'environnement[533], et ceci en sus du respect des termes du permis et des conditions d'exploiter.

Les polices wallonne et bruxelloise imposent à l'exploitant, pour atteindre ces objectifs, des « *mesures de précaution* ». Il ne nous semble pas, toutefois, que l'usage de ce terme doive s'interpréter comme l'expression du principe de précaution[534]. Les obligations d'*éviter, réduire et* le cas échéant *remédier* découlent en effet de la définition même du principe général de prévention énoncée par la directive IPPC[535].

2. En droit du travail

a) En droit international

123. Les Principes directeurs de l'OIT concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail énoncent l'ordre de priorité des mesures préventives dans l'entreprise, qui transparaît dans tous les instruments internationaux européens et nationaux. Il s'agit d'abord de veiller à éliminer les risques, puis, dans l'impossibilité, de les maîtriser à la source, à défaut de les réduire au minimum, et, enfin, de recourir aux équipements de protection individuelle[536].

La Convention C 155 de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs[537] impose aux Etats membres de « *définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail* »[538]. Cette politique a pour objet déclaré la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles « *en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable* »[539].

---

[532] Pour quelques arrêts récents voir, notamment, C.E., 27 février 2002, Dépannage R. La France, n° 104.057 ; C.E., 2 décembre 2003, Poot, n° 125.970 ; C.E., 28 avril 2004, Goessens, n° 130.748 ; C.E., 13 mai 2004, Van De Put, n° 131.426 ; C.E., 10 juin 2004, CCRM, n° 132.270 ;...

[533] Décret wallon du 11 mars 1999, *op. cit.*, art. 58, § 2, 1° ; Décret flamand du 26 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, *op. cit.*, art. 22, alinéa 1 ; Ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, *op. cit.*, art. 63, § 1, 3°.

[534] Sur le principe de précaution, voir *infra*, II.

[535] Notamment, 1er et 8ème considérants, art. 1er et 3, alinéa 1, e). Dans un sens semblable mais non identique, voir F. HAUMONT, « L'exploitant et le fonctionnement de l'établissement », in *Le décret wallon relatif aux permis d'environnement*, *op. cit.*, pp. 192 et 193.

[536] *Principes directeurs de l'OIT concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail, op. cit.*, art. 3.10.01.

[537] Convention C 155 concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu du travail, 22 juin 1981. L'ensemble des conventions de l'OIT est disponible sur le site Internet www.ilo.org.

[538] Art. 4, § 1.

[539] Art. 4, § 2.

Il est à souligner que les Conventions de l'OIT dont l'objet concerne des risques d'atteinte spécifiques à la santé, et qui en ceci sont susceptibles d'interroger aussi bien le droit de l'environnement, imposent aux Etats signataires d'adopter le principe de prévention comme guide des législations internes. Ainsi en va-t-il des nuisances physiques, appréhendées par la Convention C 148 sur les milieux de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations)[540], C 162 sur l'amiante[541], et de la Convention C 174 sur la prévention des accidents industriels majeurs[542].

Au titre des nuisances chimiques, la Convention C 170 sur les produits chimiques, notant d'emblée que « *la protection des travailleurs contre les effets massifs des produits chimiques renforcent aussi la protection du public et de l'environnement* »[543], considère « *qu'il est essentiel de prévenir les maladies et lésions* »[544].

b) En droit européen

124. La directive cadre 89/391/CEE[545] élève au rang de principes généraux la « *prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé* »[546]. Elle définit la prévention comme « *l'ensemble des mesures prises ou prévues à tous les stades de l'activité dans l'entreprise en vue d'éviter ou de diminuer les risques professionnels* »[547].

Progressivement, ces principes généraux sont devenus, dans le langage communautaire, une « *culture de la prévention* », basée principalement sur l'identification et la connaissance des risques, l'éducation et la formation professionnelle[548].

Aux termes de la directive cadre, le principe général de prévention est, en réalité, pluriel : l'article 6, alinéa 2, dispose en effet que les obligations générales des employeurs sont mises en œuvre par celui-ci sur la base de principes généraux de prévention consistant à éviter les risques, les évaluer s'ils ne peuvent être évités et les combattre à la source. L'adaptation du travail à l'homme, la substitution de ce qui est dangereux par ce qui ne l'est pas ou ce qui l'est moins, l'approche intégrée de la prévention tenant compte de l'ensemble des facteurs de travail, la préférence pour les mesures collectives plutôt qu'individuelles et la prise en compte de l'état d'évolution de la technique sont encore autant de principes généraux de prévention aux termes du même article.

125. Les principales directives particulières adoptées dans le cadre de la directive 89/391/CEE reprennent l'action préventive comme principe général et optent pour des mesures de prévention que dicte la nature des risques à prévenir.

Ainsi, au titre des nuisances chimiques, la directive 98/24/CE du conseil concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents

---

[540] Art. 4.
[541] Art. 3, § 1er.
[542] Art. 4, § 2.
[543] Préambule, alinéa 4.
[544] Premier considérant.
[545] *Op. cit.*
[546] Art. 1er, § 2.
[547] Art. 3, d).
[548] Résolution du Conseil du 3 juin 2002 concernant une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail, 2002-2006, *J.O.C.*, n° 161, 5 juillet 2002, pp. 1 à 4.

chimiques sur le lieu de travail[549] applique-t-elle le principe général de prévention visant à éviter ou à réduire le risque par le recours à la technique de la substitution, consistant à remplacer un agent chimique dangereux par un agent qui ne l'est pas ou l'est moins. Si la technique de substitution ne s'avère pas pratiquement applicable, l'employeur recourra alors aux autres principes de prévention fixés par la directive cadre, savoir les mesures de protection collectives et individuelles. Il est à souligner que la directive 98/24 est l'une des rares à articuler la protection du travailleur et de l'environnement, par un considérant appelant à la compatibilité des mesures de prévention et de protection entre l'un et l'autre[550].

La directive 2000/54/CE (agents biologiques)[551] fait de la substitution la première obligation de l'employeur[552] . La directive 2004/37/CE[553] (agents cancérigènes ou mutagènes) pose des valeurs limites et impose la réduction de l'utilisation de l'agent cancérigène ou mutagène, notamment par la substitution d'un agent moins nocif, lorsque cela s'avère techniquement possible. A défaut, la production et l'utilisation de ces agents ont lieu en milieu confiné, dans la mesure du possible.

L'*exposition* des travailleurs aux agents cancérigènes ou mutagènes doit quant à elle être *évitée*[554], si l'évaluation du risque révèle une menace pour la santé ou la sécurité des travailleurs[555].

126. Au titre des nuisances physiques, la directive 2003/10/CE[556] (bruit) recommande la « *mise en œuvre de mesures préventives dès la conception des postes et lieux de travail* »[557] afin de supprimer les risques d'exposition au bruit ou les réduire au minimum[558]; la directive 2002/44/CE[559] (vibrations) dispose semblablement ; la directive 2004/40/CE[560] (champs électromagnétiques) fixe des « *valeurs limites d'exposition* » et « *valeurs déclenchant l'action* »[561]. Le dépassement de ces dernières oblige l'employeur à calculer si des valeurs limites sont dépassées. Dans l'affirmative, et sauf si l'exposition elle-même ne dépasse pas les valeurs limites et que les vibrations ne présentent pas de risque pour la sécurité, l'employeur est tenu de mettre en œuvre un « *programme* » de prévention comportant des mesures de substitution, de limitation de durée et d'intensité de l'exposition et, le cas échéant, des mesures de protection individuelle[562].

---

[549] *Op. cit.*
[550] 15ème considérant.
[551] *Op. cit.*
[552] Art. 5.
[553] *Op. cit.*
[554] Art. 5, § 1er.
[555] La Cour de justice a eu l'occasion de préciser que cette disposition « *doit être interprétée en ce sens que l'obligation pour l'employeur d'éviter ou de réduire l'exposition à un agent cancérigène* (et aujourd'hui mutagène) *est subordonnée au résultat de l'appréciation du risque, visée à l'article 3 de ladite directive* », ce qui n'est pas le cas de l'obligation de réduction et de substitution de l'agent lui-même.(C.J.C.E., (SOCIETA ITALIANA PETROLI SPE (IP) C./ BORSANA), aff. C-2/97, 17 décembre 1998, , *Rec.* 1998, p. I-8639.
[556] *Op. cit.*
[557] 10ème considérant.
[558] Art. 16, § 1er.
[559] *Op. cit.*
[560] *Op. cit.*
[561] Art. 3.
[562] Art. 5, § 2.

c) En droit interne

127. La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail[563] pose en «*principes généraux*» un certain nombre d'obligations pesant sur l'employeur, parmi lesquelles, comme déjà souligné, l'évaluation des risques qui ne peuvent pas être évités. Si, au contraire, le risque est évitable, il appartient à l'employeur d'y parvenir. A défaut, les principes généraux de prévention l'obligent à combattre les risques à la source, remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui l'est moins, prendre des mesures de protection collective plutôt qu'individuelle, adapter le travail à l'homme afin notamment d'en atténuer les effets sur la santé, de limiter autant que possible les risques compte tenu de l'état de l'évolution de la technique, de limiter les risques de lésion grave en prenant des mesures matérielles par priorité à toute autre mesure, de planifier la prévention, de donner des informations au travailleur sur la nature des activités, les risques résiduels qui y sont liés et les mesures visant à prévenir ou limiter ses dangers et de leur donner les instructions appropriées en veillant à leur observation[564].

L'arrêté royal du 27 mai 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail[565] met en œuvre ces principes généraux de prévention en instituant un *système dynamique de gestion des risques*[566].

Les domaines visés par le système sont énumérés, qui correspondent à l'objet des *mesures* que la loi du 4 août 1996 permet au Roi d'imposer aux employeurs et aux travailleurs, dans la poursuite du bien-être au travail.

Comme souligné, il s'agit de: la sécurité du travail; la protection de la santé du travailleur au travail; la charge psychosociale occasionnée par le travail; l'ergonomie, l'hygiène du travail ; l'embellissement des lieux de travail ; les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement pour ce qui concerne leur influence sur les points précédents ; la protection des travailleurs contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail[567].

Ce système dynamique de gestion des risques comprend, comme déjà évoqué, la réalisation d'une analyse des risques, qui se compose de l'identification du danger, de la définition et de la détermination des risques, ainsi que de l'évaluation de ceux-ci, pour le bien-être des travailleurs[568].

---

[563] *Mon. b.*, 18 septembre 1996.
[564] Loi du 4 août 1996, art. 5, § 1er, alinéa 2.
[565] *Mon. b.*, 31 mai.
[566] Sans préjudice des mesures d'évaluation prescrites par le R.G.P.T. L'on pense spécialement à la notification faite par l'*exploitant* à l'Administration de la sécurité du travail et l'Administration de l'hygiène et de la médecine du travail décrivant les dangers des substances dangereuses utilisées (art. 723*quinquies*, abrogé cependant par l'arrêté royal du 22 mai 2005, *Mon. b.*, 13 juin), ou à l'inventaire de l'asbeste présent dans l'entreprise (art. 148*decies*, 2.5.2.). Sur la problématique de l'amiante, voir *infra* , titre 1er, chapitre 2, sections 2 et 3, et chapitre 3.
[567] Code sur le bien-être au travail, titre Ier , chapitre 3, art. 4.
[568] A. R. du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *Mon. b.*, 31 mars, art. 8.

Le système dynamique de gestion des risques est donc conçu comme un mécanisme de définition et de mise en œuvre des mesures de prévention, sur la base de l'analyse des risques préalablement élaborée[569].

> « *Pour réaliser cet objectif, le système se compose toujours des éléments suivants :*
>
> *1° l'élaboration de la politique où l'employeur détermine notamment les objectifs ainsi que les moyens permettant de réaliser ces objectifs ;*
>
> *2° la programmation de la politique où sont notamment déterminés les méthodes à appliquer, les missions, obligations et moyens de toutes les personnes concernées ;*
>
> *3° la mise en œuvre de la politique où sont notamment déterminées les responsabilités de toutes les personnes concernées ;*
>
> *4° l'évaluation de la politique où sont notamment déterminés les critères d'évaluation de la politique* »[570].

La gestion des risques relève de la responsabilité de l'employeur, tenu, aux termes de la loi[571], d'appliquer :

> « *les principes généraux de prévention suivants :*
>
> *i) planifier les préventions et exécuter la politique concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail en visant une approche du système qui intègre, entre autres, les éléments suivants : la technique, l'organisation du travail, les conditions de vie au travail, les relations sociales et les facteurs ambiants au travail ».*

Dans le champ commun des polices internes et externes, à savoir la santé, ici du travailleur, il appartient à l'employeur d'appliquer des « *pratiques de prévention qui permettent aux conseillers en prévention – médecins du travail : d) – de collaborer à la recherche et l'étude des facteurs de risque des maladies professionnelles et des affections liées au travail* »[572], ce qui peut, pour les nuisances physiques et certaines nuisances chimiques propagées par l'air, concerner aussi la santé de l'homme dans son environnement.

3. Réflexions de synthèse

128. Qu'en conclure ? La prévention, érigée, en droit de l'environnement, en principe général par les instruments européens et internes, et, en droit du travail[573], par ces mêmes

---

[569] *Ibid.*, art. 9.
[570] *Ibid.*, art. 5, alinéa 2.
[571] Loi du 4 août 1996, *op. cit.*, art. 5, § 1er.
[572] Code sur le bien-être au travail, titre Ier, chapitre IV, art. 3.
[573] Voir, notamment, R. VANDEN HEEDE, « De la médecine du travail vers la santé au travail – de l'examen médical à la gestion du risque », in *Le travail nuit à la santé, 50 ans de sécurité sociale ... Et après ?*, Volume 5, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 115 et svtes ; M. DE GREEF, « Perspectives pour une politique de prévention efficace », *ibid.*, pp. 123 et svtes. ; J. M. LAMOTTE et J. VAN EMELEN, « La prévention, essence de la médecine

instruments auxquels s'ajoutent les conventions de l'OIT, constitue ainsi, on le voit, la clef de voûte de la gestion des risques que l'entreprise et l'établissement font courir à la santé.

Ceci ne surprend pas. Les polices internes et externes des établissements et entreprises sont d'abord des dispositions de police, lesquelles, comme le note Michel Pâques, « *(sont) par nature préventive(s). Elles tend(ent) à ce que le désordre redouté ne se produise pas* »[574].

Le principe de prévention s'impose dans les deux branches du droit tant aux pouvoirs normatifs, s'agissant de régler la gestion des risques sanitaires internes et externes, qu'aux autorités compétentes, à l'exploitant ou l'employeur. La prévention par la voie de l'autorisation est cependant propre, en Belgique, à la protection de l'environnement, même si, on le relèvera ci-après[575], tout contrôle *a priori* n'a pas disparu du droit du travail.

On note également que la limitation de la prévention à la mesure du raisonnable ou du pratiquement réalisable, qui conduit à articuler le principe de prévention et celui de proportionnalité, est un mécanisme connu, et regretté par les auteurs[576], en droit de l'environnement. Cette limitation est moins nette en droit du travail, spécialement dans les dispositions récentes de droit européen[577].

B. Les instruments du principe

129. La portée du principe de prévention posée tant en droit du travail que de l'environnement, il convient de s'arrêter aux instruments de sa mise en œuvre propres aux deux branches du droit, dans leurs différences et similitudes.

Ainsi, le principe de prévention s'appuie-t-il sur des mécanismes d'évaluation des incidences ou des risques (1), sur des régimes d'autorisation, assortis ou non de conditions (2), sur les concepts de valeur limite ou de valeur guide (3) et de meilleures techniques disponibles (4).

1. Les mécanismes d'évaluation des incidences ou des risques

Les droits positifs du travail et de l'environnement organisent l'un et l'autre *l'évaluation* de ces risques, dont les définitions renvoient à la santé. Cette évaluation est, le plus souvent, obligatoire. Elle est, plus rarement, facultative.

---

du travail », *in Rev. trav.*, juillet-août-septembre 1994, pp. 33 à 44 et, des mêmes auteurs, «L'analyse des risques, nouveau pilier de la politique de prévention », *Rev. trav.*, juillet-août-septembre 1995, pp. 8 à 21.

[574] M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et évaluation des incidences sur l'environnement, droit européen et régional », *R.R.D.*, 1997, n° 85, p. 63. La Cour d'arbitrage dit quant à elle pour droit qu'une mesure de police est destinée à « *éviter qu'un dommage ne se produise ou ne se poursuive* » (C.A., 14 juillet 1994, n° 58/94, pt. B. 1. 2.).

[575] *Infra*, B. 2. b.

[576] N. DE SADELEER, *Les principes...*, *op. cit.*, pp. 122 et 123.

[577] Sur ceci, voir *infra*, B. 4. c).

a) En droit du travail

130. La Convention C 155 de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs[578] ne contraint pas directement à l'organisation d'un système d'évaluation des risques, mais l'induit néanmoins dans plusieurs de ses dispositions. Ainsi, les employeurs sont tenus de faire en sorte « *dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable* » d'éviter que les lieux de travail, les machines, les matériels et les procédés, ainsi que les substances et les agents chimiques, physiques et biologiques en contact avec les travailleurs ne présentent pas de risque pour la santé[579]. C'est assez dire que cette préservation du travailleur et spécialement de sa santé passe par l'évaluation préalable du risque auquel, par son activité et son milieu de travail, il pourrait être soumis.

Les conventions visant des risques spécifiques obligent en revanche expressément à une telle évaluation. Tel est le cas de la Convention C 170 sur les produits chimiques[580] ou, indirectement, de la Convention C 139 sur le cancer professionnel[581], qui impose aux Membres signataires de « *déterminer périodiquement les substances et agents cancérogènes auxquels l'exposition professionnelle sera interdite ou soumise à autorisation ou contrôle* »[582].

131. La directive 89/391/CEE du Conseil[583] crée dans le chef de l'employeur une obligation générale consistant à « *évaluer les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs, y compris dans le choix des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, et dans l'aménagement des lieux de travail* » [584] et disposer d'une telle évaluation sous la forme de documents[585]. Cette obligation, qui aux termes de l'article 6, § 2, de la directive cadre est même un de ses « *principes généraux de prévention* », est précisée dans les directives particulières, visant des risques spécifiques, qui imposent le cas échéant que des documents d'évaluation préalable des risques pour la santé et la sécurité du travailleur soient rédigés et conservés dans l'entreprise[586].

---

[578] Convention C 155 concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu du travail, *op. cit.* L'ensemble des conventions de l'OIT est disponible sur le site Internet www.ilo.org.

[579] Art. 16, §§ 1 et 2.

[580] *Op. cit.*, premier considérant, a).

[581] La Convention C 139 a fait l'objet de la loi d'assentiment du 16 septembre 1996 (*Mon. b.*, 4 mars 1997).

[582] Art. 1er, § 1er.

[583] *Op. cit.*

[584] Art. 6, § 3, a).

[585] Art. 9. Les travaux préparatoires témoignent d'avancées plus audacieuses en ce domaine, finalement non retenues, aux termes desquelles « *l'employeur est tenu d'établir un programme de protection de la santé et de la sécurité sur les lieux du travail, répondant aux critères suivants : a) recenser les facteurs pathogènes et les risques d'accidents, avec mesures et évaluation des risques* » (amendement n° 36 à la proposition de directive, voté par le Parlement le 24 mai 1989, *J.O.C.*, n° 158, 26 juin 1989, p. 133). L'on notera que la directive 82/605/CEE du Conseil concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition au plomb métallique et à ses composés ioniques dans le travail (*op. cit.*) disposait déjà d'un mécanisme d'évaluation des risques spécifiques lié à l'exposition des travailleurs.

[586] Art. 3,, §§ 2 et 3, de la directive 2000/54/CE (agents biologiques), art. 4, §§ 2 et 3 de la directive 2002/44 (vibrations), art. 4, §§ 1 et 4, de la directive 2003/10/CE (bruit), art. 3, §§ 2, de la directive 2004/37 (agents cancérigènes ou mutagènes), art. 4, §§ 1er et 4, de la directive 2004/40/CE (champs électromagnétiques), ...

Cette obligation est incontournable, et ne pourrait, comme la Cour de Justice a pu le dire pour droit, s'effacer en raison d'un petit nombre allégué de travailleurs, ou au motif que d'autres documents, tels les rapports des médecins du travail, s'y substitueraient[587].

132. En droit interne, l'on sait qu'un arrêté royal du 20 juin 1975 avait inséré dans le chapitre 1er du titre 2 du R.G.P.T. une section X intitulée « *politique de prévention* » et partiellement consacrée à l'évaluation des risques liés au travail, cependant qu'il modifiait en ce sens les tâches des service et comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux du travail.

Strictement interprétées, ces dispositions limitaient l'analyse aux risques des machines et installations, et aux moyens de prévention que pouvaient représenter les équipements de protection individuelle et collective. Il semble que la pratique ait conduit progressivement les entreprises à élargir le champ analytique à « *quatre points de vue différents – à savoir ceux de l'homme, de la machine, de l'environnement et du matériel* »[588].

La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail[589] pose aujourd'hui en *principe général de prévention* l'évaluation des risques inévitables.

En vertu de ce principe général, l'obligation est faite à l'employeur de développer une « *stratégie* » d'analyse des risques, apte à déterminer des mesures de prévention[590]. Cette analyse de risques est, notamment, le document indispensable à la rédaction d'un « *plan global de prévention* », établi pour cinq ans, « *où sont programmées les activités de prévention à développer et à appliquer, en tenant compte de la taille de l'entreprise et de la nature des risques liés aux activités de l'entreprise* »[591].

Nombreuses sont les techniques d'analyse de risques sur les lieux de travail. L'utilisation d'une liste de contrôle constitue une méthode fréquemment employée[592] ainsi que les audits en matière de sécurité, santé, hygiène et environnement ou les évaluations mathématiques du risque[593]. Cette dernière se présente comme une méthode quantitative d'évaluation du risque en entreprise, permettant d'en déterminer l'importance relative[594].

---

[587] C.J.C.E., 7 février 2002, (COMMISSION C. REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE), aff. C-5/00, *Rec.* 2002, p. I-01305.

[588] W. IMBRECHTS, « Sécurité et santé, l'analyse des risques », *Rev. trav.*, juillet/août/septembre 1995, p. 5.

[589] *Op. cit.*, art. 5, § 1er, alinéa 2.

[590] Art. 7.

[591] Art. 10, § 1er.

[592] Ces *listes de contrôle* sont d'origine variée. Elles peuvent être publiées par l'Inspection Technique du Travail ou d'autres organismes. Mentionnons que, transposant des directives européennes, des arrêtés royaux réglementant certains aspects de la sécurité et de la santé du travailleur contiennent des annexes techniques permettant de réaliser l'analyse du risque considéré par la disposition. Tel est le cas, notamment, *du plan de sécurité et de santé* que l'arrêté royal du 25 janvier 2001 relatif aux chantiers temporaires ou mobiles (*Mon. b.*, 7 février 2001) rend obligatoire pour analyser les risques spécifiques de ces établissements. Cette analyse s'appuie sur une *liste non limitative* annexée à l'arrêté et requérant les différents renseignements à fournir pour favoriser une analyse correcte du risque considéré.

[593] Les audits en matière de sécurité, santé, hygiène et environnement en entreprise sont assez nombreux. L'on peut citer de façon exemplative le british chemical industry safety council (BCISC), le complete health and safety evaluation (CHASE), l'international safety rating system (ISRS) et une méthode belge : le Pellenberg audit system (PAS). Ces évaluations peuvent avoir notamment pour objectif de remplir les conditions d'une norme de qualité, telle l'OHSAS 18001 (anciennement BS 7750-1992) (voir *infra*, B, 1, d).

[594] La référence la plus connue est la méthode dite de Fine et Kinney qui établit une formule permettant de quantifier le risque analysé selon l'équation R = E X P X D, où P est la probabilité qu'un risque se manifeste, E

133. Les systèmes d'évaluation des incidences ont pour trait marquant d'être *préalables* à une *autorisation*[595]. En l'absence, en Belgique, d'autorisation nécessaire à mettre le travailleur au travail, et qui concernerait leur santé et leur sécurité, l'on ne pourrait trouver, en droit du travail, d'instrument équivalent au système d'évaluation des incidences en droit de l'environnement. Toutefois, outre l'évaluation des risques posée comme principe général à charge de l'employeur, le principe de prévention, majeur en droit du travail, ne pourrait trouver d'application efficace sans, pour des risques spécifiques, des outils appropriés d'évaluation des risques, d'ailleurs commandés par la loi du 4 août sur le bien-être au travail. Telles sont les évaluations des risques définis et les procédures particulières de gestion des risques liés à l'emploi de certaines substances.

134. Les risques susceptibles de concerner autant les polices internes qu'externes de l'établissement, ceux qui, par la médiation le plus souvent de l'air, peuvent affecter indifféremment la santé des travailleurs et des non travailleurs, sont ceux résultant d'une exposition à un agent physique, chimique ou biologique. L'activité pour laquelle l'analyse des risques fait apparaître une telle probabilité de nuisance est visée par l'arrêté royal relatif à la surveillance de la santé des travailleurs[596], sous la dénomination d' « *activité à risque défini* ».

Ces « *risques définis* » font l'objet d'évaluations spécifiques définies au titre V du Code sur le bien-être au travail[597].

L'évaluation des risques chimiques impose à l'employeur un canevas détaillé, indiquant, pour ces agents, leurs propriétés dangereuses, les informations relatives à la sécurité et à la santé qu'il doit collecter auprès du fournisseur, les conditions dans lesquelles se déroule le travail, les éventuelles valeurs limites d'exposition professionnelle, l'effet des mesures de prévention envisagées, les conclusions à tirer d'une surveillance de la santé déjà effectuée et, caractéristique de la définition du risque en droit du travail, « *le niveau, le type et la durée d'exposition* » du travailleur[598].

L'exposition à des agents cancérigènes et mutagènes requiert également, outre une analyse des risques imposée à tout employeur, la détermination de la nature, du degré et de la durée d'exposition[599].

---

la fréquence d'exposition d'une personne au danger et D le dommage pouvant être craint (voir à ce sujet *Memento du conseil en prévention*, Kluwer, Bruxelles, 2004, p. 265 et 266).

[595] Directive 85/337/CEE, *op. cit.*, art. 2.

[596] A. R. du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs, *Mon. b.*, 16 juin, art. 2, 3°.

[597] Le titre V du Code sur le bien-être au travail est consacré aux « *agents chimiques, cancérigènes, mutagènes et biologiques* ». Les agents chimiques font l'objet du chapitre Ier, dont le contenu est celui de l'arrêté royal du 11 mars 2002 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail (*Mon. b.*, 14 mars). Le chapitre 2 reprend l'arrêté royal du 12 décembre 1993 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition des agents cancérigènes et mutagènes au travail (*Mon. b.*, 29 décembre 1993). Le chapitre 3, enfin, est constitué de l'arrêté royal du 4 août 1996 concernant la protection des travailleurs contre le risque lié à l'exposition à des agents biologiques au travail (*Mon. b.*, 1er octobre).

[598] A.R. du 11 mars 2002 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail (art. 8).

[599] A.R. du 12 décembre 1993 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents cancérigènes et mutagènes sur le lieu de travail (art. 4). L'arrêté royal du 16 mars 2006 relatif à la protection des travailleurs contre les risques d'exposition à l'amiante (*Mon. b.*, 23 mars) impose une évaluation des risques d'exposition à l'amiante conformément à cet arrêté du 2 décembre 1993 (art. 16, alinéa 2).

Enfin, l'évaluation des risques liés aux agents biologiques révèle l'externalisation possible de la nuisance interne.

Ces agents sont en effet classés, tels les établissements en droit de l'environnement, « *en fonction de l'importance du risque de maladies infectieuses qu'ils présentent* »[600].

Les troisième et quatrième groupes concernent les agents qui, outre leur dangerosité pour les travailleurs, peuvent « *présenter un risque de propagation dans la collectivité* »[601].

L'appartenance d'un agent à l'un de ces deux groupes conduit à l'application de dispositions spécifiques relatives à leur manipulation, au confinement des zones de travail, et au plan d'urgence en cas d'accident susceptible d'affecter l'environnement[602].

135. Il convient encore de souligner que l'évaluation des risques liés à certains agents chimiques comporte une procédure de notification à la Direction régionale de l'Inspection médicale du travail, s'agissant de l'acide cyanhydrique, ses composés organiques et anorganiques, cyanogènes, et les préparations qui contiennent ces substances. Cette notification contient, notamment, le résultat d'évaluation des risques.

S'agissant des agents biologiques, l'évaluation des risques liés à leur emploi peut, s'ils appartiennent aux groupes 2, 3 ou 4, amener le ministre de l'Emploi et du Travail à décider des mesures appropriées devant s'appliquer à leur mise en œuvre industrielle.

La première utilisation de ces mêmes agents biologiques, appartenant à ces trois groupes, fait l'objet, en outre, d'une notification préalable à l'Administration de l'hygiène et de la médecine du travail, à charge de l'employeur[603].

136. Outre l'évaluation des risques définis, il convient de mentionner deux procédures spécifiques d'évaluation des risques, organisées encore aujourd'hui par le R.G.P.T., à savoir ceux dus au bruit, d'une part, et à l'amiante, d'autre part.

S'agissant du bruit, une évaluation, et si nécessaire, des « *mesures destinées à identifier les travailleurs et les lieux et postes de travail* » sont réglementairement fixées[604]. Ces évaluations sont, de la sorte, très précisément encadrées, l'appareillage et les valeurs nécessaires au calcul du niveau d'exposition au bruit étant imposés par arrêté royal[605].

Le deuxième risque faisant l'objet d'une évaluation particulière organisée est celui, polymorphe, lié à l'amiante.

---

[600] A.R. du 4 août 1996 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents biologiques sur le lieu de travail (art. 4). Les classements sont toutefois inversés : là où la classification des risques biologiques tient la classe 1 pour la moins dangereuse, la nomenclature des établissements attribue la même classe aux plus redoutables. Ceci, qui ne facilite pas la compréhension, est assez regrettable.

[601] La différence entre les groupes 3 et 4 tenant à l'existence (groupe 3) ou non (groupe 4) de prophylaxie ou traitement efficace.

[602] Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1, section 4.

[603] A. R. cité du 4 août 1996, art. 23, 2° et 76.

[604] 748*decies*2.1. *a)*.3. du R.G.P.T.

[605] A. R. du 26 septembre 1991, *Mon. b.*, 14 novembre, art. 6.

L'évaluation prend la forme d'un inventaire réglementaire, composé d'un aperçu général et d'une énumération circonstanciée par local et par installation technique. L'aperçu général d'inventaire détermine l'amiante présent dans un bâtiment occupant des travailleurs, d'une part en fonction de la nature, liée ou non, du produit et, d'autre part, selon sa localisation ou sa provenance. L'énumération circonstanciée, par local ou installation technique, comprend l'application dans laquelle l'amiante a été utilisé, une évaluation de son état ou des matériaux qui en contiennent et des activités qui pourraient donner lieu à une exposition dangereuse[606].

b) En droit de l'environnement

137. En droit de l'environnement, les méthodes contraignantes d'évaluation des risques connaissent, notamment par les systèmes d'évaluation des incidences et les permis d'environnement, des mécanismes plus systématiques et plus formalisés.

Ces systèmes, contrairement à l'analyse des risques en droit du travail, ont pour caractéristique de précéder nécessairement une autorisation. Celles-ci, qui prennent aujourd'hui la forme de permis d'environnement, si elles participent de la *gestion* du risque, ne sont délivrées qu'au terme d'une procédure dont les éléments (évaluation des incidences, avis des instances consultées, enquêtes publiques, rapports des fonctionnaires compétents, ...) sont autant d'instruments potentiels de l'*évaluation* des risques. Le permis, en outre, opère par nature une évaluation *a priori*, garantie dont en principe ne bénéficie plus aujourd'hui en Belgique la protection du travailleur[607].

La directive 85/337/CEE[608], qui instaure et trace le cadre des systèmes d'évaluation des incidences en Communauté européenne, met en œuvre le principe de prévention, dès avant que le droit européen n'en fasse un principe de base de l'action communautaire[609]. Dès avant, aussi, que le traité de Rome contienne les bases juridiques spécifiques de l'action de la Communauté en matière d'environnement ou de politique sociale. Elle est, dès lors, fondée sur les articles 100 (rapprochement des législations relatives au Marché commun, article 94 TCE) et 235 (compétences implicites, article 308 TCE)[610].

---

[606] Art. 148*decies*2.5.2.2. du R.G.P.T. et arrêté ministériel du 22 décembre 1993 déterminant, dans le cadre de la lutte contre les risques dus à l'asbeste, le contenu de l'inventaire visé à l'article 148*decies*2.5.2.2. du R.G.P.T. et fixant le délai dans lequel cet inventaire doit être dressé (*Mon. b.*, 2 février 1994). Il est à noter que l'article 2 de cet arrêté ministériel impose un inventaire au 1er janvier 1995, obligation qui a été rarement respectée notamment en raison du § 2 de l'art. 1er qui exonère l'employeur de l'obligation de faire des prélèvements nécessitant d'endommager un matériau intact « *qui dans les conditions habituelles d'usage n'est pas perturbé* ». Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 2, sections 2 et 3.

[607] Il en est ainsi depuis l'adoption de l'arrêté royal du 19 février 1991 abrogeant le titre Ier du R.G.P.T. en ce qui concerne les mesures de police interne relative à la protection du travail (*Mon. b.*, 13 avril 1991). Sur ceci voir *infra*, § 2, I, B.

[608] *op. cit.*

[609] PH. RENAUDIERE, « La directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement », in *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un projet juridique ?*, FUSL, 1991, p. 15.

[610] Les directives portant modification à la directive 85/337/CEE ont été, par lasuite, adoptées sur la base des compétences spécifiques de la Communauté, désormais attribuées, en matière environnementale. Tel est le cas des directives 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *op. cit.*, et 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *J.O.L.*, n° 156, 25 juin 2003, p. 17

Le choix de l'article 100 indique que les régimes nationaux d'évaluation des incidences des projets pouvaient, aux yeux de la Communauté, entraver le fonctionnement du Marché Commun s'ils ne faisaient l'objet d'un rapprochement. Toutefois, si les systèmes d'évaluation des incidences « *ont pour vocation d'évaluer et de prévenir le risque industriel en justifiant les mesures propres à en réduire la probabilité* »[611], la directive 85/337/CEE choisit de limiter son objet à la protection de l'environnement.

Cette protection, comme déjà souligné[612], consiste à prévenir les effets directs et indirects des projets[613] sur l'homme et son environnement, ce qui inclut sa santé, comme l'indiquent à la fois le sens commun et le huitième considérant[614] du préambule.

138. Les trois instruments régionaux[615] d'organisation des évaluations des incidences ne comportent pas de précision spécifique relative à la police interne de l'établissement envisagé[616], qu'il s'agisse ou non de la protection du travailleur.

Les incidences directes du projet sur la santé publique ne font pas plus l'objet de rubrique particulière[617] : les incidences sont, dans les trois régions, envisagées sous l'angle des effets du projet sur le milieu, qu'il s'agisse de la protection de la nature ou des secteurs du droit de l'environnement : eau, air, sol, déchets, bruit, ... Même si les Régions wallonne et flamande ont intégré dans cet examen préalable les effets « *sur la population* », il s'agit d'une approche médiate de la santé publique, qui, certes, ne va pas sans rappeler l'enseignement d'Hippocrate

---

[611] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques..., op. cit.*, p. 595.

[612] Chapitre I, section 4, § 2.

[613] La directive entend par projet « *la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, d'autres interventions d'un milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* » (art. 1er, § 2).

[614] « *Considérant que les effets d'un projet sur l'environnement doivent être évalués pour tenir compte des préoccupations visant à protéger la santé humaine, ...* ».

[615] Décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution (*Mon. b.* 17 septembre). Les dispositions de ce décret qui sont relatives aux « *études d'impact sur l'environnement* » ont été abrogées et remplacées par le décret du Conseil flamand du 18 décembre 2002 complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement et la sécurité (*Mon. b.*, 13 février 2003) ; Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences sur certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, (*Mon. b.*, 1er août), et décret du Conseil régional wallon du 11 septembre 1985 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, (*Mon. b.*, 24 janvier 1986). Ces dispositions ont été abrogées et remplacées en Région bruxelloise par l'ordonnance citée du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, pour les établissements soumis à ce permis. Le décret wallon du 11 septembre 1985 a quant à lui été intégralement modifié par l'article 170 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *op. cit.*

[616] Arrêté de l'Exécutif flamand du 23 mars 1989 portant organisation de l'évaluation des incidences sur l'environnement de certaines catégories d'établissements incommodants (*Mon. b.*, 17 mai). Cet arrêté a été modifié par l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 février 1997, non traduit (Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen, *Mon. b.*, 21 février); ordonnance bruxelloise du 30 juillet 1992 concernant l'évaluation préalable des incidences de certains projets en Région de Bruxelles-Capitale *(Mon. b.*, 29 août) et arrêté du Gouvernement wallon. du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, *Mon. b.*, 21 septembre.

[617] En Région bruxelloise toutefois, le contenu de l'étude d'incidences sur l'environnement fait, au-delà d'un prescrit minimum, l'objet d'un cahier des charges établi par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, art. 20 et 22).

relatif aux influences du milieu sur la santé, mais semble insuffisante à prévenir les risques sanitaires directs que le projet entraîne[618].

Cette absence prend les traits d'une carence, au vu de la jurisprudence administrative évoquée relative aux radiations non ionisantes[619].

En vertu de celle-ci, l'autorité compétente est tenue d'intégrer dans l'examen qu'elle fait, en droit et en opportunité, d'une demande de permis, les incidences du projet sur la santé.

Dès lors, le dossier des incidences sur l'environnement qui, par excellence, doit guider son appréciation, est lacunaire s'il ne comporte pas les données nécessaires à cette fin, alors même que le canevas imposé est muet à cet égard. Il ne semble pas excessif d'en appeler à une modification réglementaire sur ce point.

c) Exemples étrangers

139. Ce faisant, les régions rejoindraient nombre d'exemples étrangers.

Ainsi en France, les études d'impact comprennent « *au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait, l'étude de ses effets sur la santé et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé* »[620], l'absence d'information à ce titre étant de nature à entraîner l'insuffisance de l'étude[621].

Depuis le décret n° 2000-258 du 20 mars 2000[622], les études d'impact des incidences sur l'environnement[623] doivent comporter un volet *santé publique*. Il doit s'agir d'un volet spécifique de l'étude d'impact, ce qui a pour avantage « *de répondre formellement aux exigences de la loi et de permettre au décideur et au public d'accéder plus aisément à ces éléments d'information* »[624].

---

[618] La réhabilitation des sites industriels fait exception, dès lors qu'en droit régional les incidences sur la santé de la remise en état d'un site après exploitation sont appréhendées. Ainsi, comme souligné (*infra*, n° 225 et svts), pour la seule Région wallonne, le décret du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués (*Mon. b.*, 7 juin) impose, en cas de nécessité d'une étude de caractérisation, une étude de risques destinée à identifier, notamment, ceux encourus « *pour la santé de l'homme et la qualité de l'environnement* » (art. 38, § 3). Cette appréhension de la santé, qui normalement ne concerne plus celle du travailleur puisque par hypothèse le site est à l'arrêt, fait l'objet d'un développement en droit français, où les études détaillées des risques pour la réhabilitation des sites industriels comportent un « volet sanitaire » dont le contenu est établi par circulaire ministérielle (Y. RAZAFINDRATANDRA, « La prise en considération des risques sanitaires dans la réhabilitation des sites industriels », *Dr. env.*, juillet – août 2000, n° 88, p. 16).

[619] Voir *supra*, chapitre I, section 3, § 2.

[620] Code de l'environnement, art. L.122-3.

[621] Trib. adm. Poitiers, 21 octobre 1980, Caillaud, *Rec.*, T., p. 828 ; C.E. Fr., 7 mars 1986, Cogema, *Revue juridique de l'environnement*, 1986, p. 281, note S. DOUMBE-BILLE, ...

[622] *J.O.*, 22 mars.

[623] Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, art. 3-4°, b). Par la modification du 20 mars 2000, le terme « *hygiène publique* » qui faisait partie des critères d'analyse et d'effets directs et indirects de l'installation sur l'environnement, a été remplacé par les termes « *santé publique* ».

[624] Circulaire du 19 juin 2000 relative aux demandes d'autorisation présentées au titre de la législation sur les installations classées, citée par S. TANDE, « L'évaluation de l'impact sanitaire des installations classées : de l'environnement industriel à la santé publique », *Dr. env.*, n° 110, juillet – août 2003, p. 136.

En outre, s'agissant spécifiquement de la santé du travailleur, « *une notice relative à la conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et la sécurité du personnel* »[625] doit être jointe à la demande d'autorisation, en même temps que l'étude d'impact proprement dite.

Cette prise en compte progressive de la santé comme critère autonome dans les études d'impact est, en France, justifiée par les nécessités de la transposition de la directive IPPC[626], ce qui rend curieux l'absence de cette même notion dans d'autres systèmes d'évaluation des incidences dans l'Union européenne, et notamment en Belgique.

Il est vrai toutefois que l'histoire du droit français rappelle que la première législation sur les établissements classés visait à garantir au propriétaire voisin, au début du 19ème siècle, « *qu'il n'y a danger ni pour la santé ni pour les produits de son sol* »[627].

Le droit luxembourgeois a repris pour contenu des évaluations des incidences sur l'environnement celui imposé par la directive 85/337/CEE, dont le dispositif est fidèlement reproduit[628]. Le Grand Duché connaît toutefois un double système d'évaluation des incidences d'un projet. Le second, relatif aux établissements de classe 1[629], oblige l'exploitant à présenter, outre l'étude d'incidences, une étude des risques et un rapport de sécurité[630].

Ce second document d'évaluation des incidences concerne spécifiquement la santé. De surcroît, il envisage l'ensemble des personnes susceptibles de courir un risque sanitaire industriel, c'est-à-dire aussi bien les travailleurs que le public. Toutefois, cette étude de risque n'envisage que le fonctionnement anormal des établissements « *en raison de leurs caractéristiques ou de leur localisation* »[631].

Le droit allemand consacre une étude d'impact des effets sur « *l'homme, les animaux et les plantes* », outre les secteurs traditionnels du droit de l'environnement. Sans viser aussi clairement que le droit luxembourgeois la santé de l'homme, dans son milieu ou sur les lieux de travail, il consacre cependant mieux que les droits régionaux belges la préoccupation sanitaire[632].

d) En droit du travail et de l'environnement

140. L'évaluation des risques, généralement alors facultative, peut aussi être commune aux aspects internes et externes des nuisances.

---

[625] *Ibid.*, art. 3, 6°.
[626] L. CHABANNE-POUZYNIN, « La prise en compte de la santé dans les études d'impact des installations classées », *Dr. env.*, juillet-août 2000, n° 80, p. 15.
[627] Rapport du 26 frimaire de l'an XIII, cité par Ch. CANS, « Plaidoyer pour un droit de l'environnement moins anthropocentriste. Réflexions insolentes sur la place croissante des préoccupations sanitaires dans le droit de l'environnement », *ibid.*, p. 11.
[628] Règlement grand ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *Mem. A-* n° 48, p. 734, art. 5.
[629] Qui, comme en droit régional belge, comprend les installations les plus nuisibles pour l'environnement.
[630] Règlement grand ducal du 14 septembre 2000 concernant les études des risques et les rapports de sécurité, *Mem 1-100,* 5 octobre 2000, p. 2232.
[631] Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, *Mem.* A-100, 28 juillet 1999, p. 1904.
[632] Gesetz über die Umweltverträglischkeitsprüfung (UVPG), 12 février 1990, *BGBl,* I, p. 205.

L'on songe à l'adhésion volontaire de l'employeur au référentiel international OHSAS 18001, ou de l'exploitant au système de management environnemental EMAS ou à la norme ISO 14001[633]. Il convient d'y ajouter les développements de la « *responsabilité sociale européenne* ».

Le Système de Management de la Santé et de la Sécurité au Travail OHSAS 18001 est à la disposition de tout organisme souhaitant établir un système de management réunissant à la fois des normes de qualité et de respect de l'environnement, et des normes de sécurité du travail et de santé du travailleur. Il vise à éliminer ou à réduire au minimum les risques pour le personnel et les autres parties intéressées qui pourraient être exposés à des risques pour la santé et la sécurité au travail, liés aux activités de cet organisme. Sans revêtir la qualité d'une norme internationale, l'OHSAS 18001 comporte des exigences de planification des risques et des mesures de vérifications et d'actions préventives et correctives[634].

Les systèmes de management environnemental tels EMAS[635], ou ISO 14001 participent aussi, pour les établissements exerçant une activité industrielle[636], de la cindynique du milieu[637]. Une étape essentielle du processus d'enregistrement au système EMAS consiste en la réalisation d'une analyse environnementale, définie en termes d' « *analyse préliminaire approfondie des problèmes, de l'impact et des résultats en matière d'environnement liés aux activités d'une organisation* »[638]. Cette analyse, qui comprend le cadre légal et réglementaire dans lequel l'organisme se meut en matière environnementale, englobe les aspects environnementaux directs (émissions, rejets, nuisances) et indirects (produits, investissements, marchés, services, ...). Parmi ces aspects environnementaux directs, « *les nuisances locales (bruit, vibrations, odeurs, poussières, aspects visuels, etc.)* » et « *les risques d'accidents et d'impacts environnementaux se produisant, ou pouvant se produire, à la suite d'incidents, d'accidents ou de situations d'urgence potentiels* » sont de nature à concerner aussi bien la santé de l'homme dans son environnement que celle de l'homme au travail[639]. L'on notera que la notion de « *nuisances locales* » remplace celle d' « *évaluation, contrôle et réduction du bruit sur le site et à l'extérieur de celui-ci* », que comportait le règlement 1836/93. Par les termes, « *sur le site et à l'extérieur de celui-ci* », ledit règlement indiquait que l'évaluation environnementale pouvait, inévitablement, concerner le travailleur.

---

[633] Voir toutefois, pour les possibilités d'imposer un management environnemental par voie contractuelle ou unilatérale, F. HAUMONT, « Le management environnemental », *Amén.*, 1999, n° spécial, pp. 102 à 104. Voir, également, le décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (*Mon. b.*, 13 juin), qui institue un audit environnemental « *imposé par décret* » auquel le Gouvernement peut soumettre les établissements qu'il désire, par le biais de conditions sectorielles (art. 3.3.2.).

[634] Le référentiel OHSAS 18001 a été diffusé par le British Standard Institute et connaît un succès qui pourrait le conduire à l'adoption d'une future norme ISO 18001. Voir à ce sujet, notamment, J. L. MARTIN LAGARDETTE, « Santé et Sécurité au travail : un référentiel qui monte », *Innovaction Industrie*, n° 44, hiver 2002.

[635] The Environmental Management and Audit System, auquel le règlement (CEE) n° 1836/93 du 29 juin 1993 permet la participation volontaire des entreprises du secteur industriel (*J.O.L.*, n° 168, 10 juillet 1993, p. 1). Ce règlement a été abrogé et remplacé par le règlement 761/2001 du Parlement et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (*J.O.L.*, n° 114, 24 avril 2001, p. 1).

[636] Le Règlement (CE) n° 761/2001, *op. cit.*, art. 2, f), élargit le bénéfice du système à toute « *organisation* » (compagnie, société, firme, autorité ou institution, dotée ou non de la personnalité juridique, de droit public ou de droit privé), qui dispose de sa propre structure fonctionnelle et administrative.

[637] Voir, pour une étude particulièrement complète des systèmes de management environnemental, F. HAUMONT, « Le management environnemental », *Amén.*, 1999, n° spécial, p. 79.

[638] Règlement 761/2001, art. 2, e).

[639] Ces aspects environnementaux directs et indirects sont énumérés à l'annexe 6 du règlement cité.

La norme ISO 14001 constitue un autre référentiel du système de management environnemental, particulièrement répandu. L'organisme qui souhaite y souscrire doit identifier les aspects environnementaux de ses activités, qui comportent notamment la probabilité d'apparition d'un impact environnemental, c'est-à-dire une analyse des risques. Cette analyse peut concerner, par voie de conséquence, la protection du travailleur, pour les nuisances physiques ou, comme déjà mentionné, par le vecteur de l'air.

141. Vraisemblablement mal baptisée, la responsabilité sociale européenne, enfin, procède d'un concept élaboré par la Commission européenne et tendant à « *l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes* »[640].

Commune aux conditions de travail et à la protection de l'environnement, la responsabilité sociale européenne repose sur le postulat que les investissements dans ces deux dimensions « *peuvent conduire à une meilleure performance et générer d'avantage de profits et de croissance* »[641]. Elle présente donc un aspect interne, dont la sécurité et la santé au travail et la gestion rationnelle des ressources naturelles, indiquant par là l'impact de mesures sociales sur la protection de l'environnement. Elle revêt aussi un aspect externe, la responsabilité sociale s'étendant « *au-delà du périmètre de l'entreprise, jusque dans la communauté locale, et impliqu(ant), en dehors des salariés et des actionnaires, un vaste éventail de partie prenantes : partenaires commerciaux et fournisseurs, clients, pouvoirs publics et ONG représentant la communauté locale ainsi que l'environnement* »[642].

La responsabilité sociale des entreprises est toutefois, pour l'heure, non seulement volontaire mais encore spontanée, dès lors que la Commission ne l'a pas assortie d'un référentiel précis. Elle s'appuie, en d'autres termes, sur l'initiative des travailleurs, des consommateurs ou des investisseurs, « *que ce soit dans leur propre intérêt ou dans celui d'autres parties concernées, dans des domaines tels que les conditions de travail, l'environnement ou les droits de l'homme*[643] », pour inciter les entreprises à agir en ce sens. Une résolution du Conseil invite toutefois les Etats membres à promouvoir la responsabilité sociale européenne dans leur ordre interne[644].

2. Les autorisations et conditions

142. En droit de l'environnement, comme déjà souligné, le permis constitue l'instrument privilégié de gestion préventive des risques, accompagné des conditions générales, sectorielles et particulières d'exploiter. Le principe de prévention guide l'appréciation de l'autorité compétente, à l'heure de délivrer le permis et d'en vérifier le respect. Il s'impose aussi à l'exploitant, tenu au respect des dispositions du permis et des conditions d'exploiter, et à une obligation générale de prudence et de prévention des risques[645].

---

[640] Livre vert de la Commission européenne, *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, juillet 2001.
[641] *Ibid.*
[642] *Ibid.*
[643] *Ibid.*
[644] Résolution du Conseil du 6 février 2003 concernant la responsabilité sociale des entreprises, *J.O.C.*, n° 39, 18 février 2003, p. 3.
[645] La Cour d'arbitrage a consacré le permis comme outil privilégié de prévention de protection de l'environnement (C.A., 25 février 1988, n° 47/88, pt. 3. B. 2.).

En outre, le principe de précaution, en cas de risques scientifiquement incertains, doit inspirer l'autorité compétente[646].

Une prévention efficace des risques doit s'accompagner d'une possibilité de révision de ces outils. Aussi les permis ne sont-ils délivrés que pour une durée déterminée[647].

Les conditions particulières peuvent, quant à elles, être modifiées en cours d'exploitation à des degrés divers selon les régions : dans tous les cas en Région flamande[648], l'exploitant devant, de surcroît, « *toujours prendre les mesures nécessaires pour éviter les dégâts, incommodités et accidents graves et limiter dans la mesure du possible, en cas d'accident, les effets pour l'homme et l'environnement* »[649] ; lorsque l'autorité compétente constate que le permis ne comporte plus de conditions adaptées « *pour éviter les dangers, nuisances ou les inconvénients pour l'environnement et la santé, les réduire ou y remédier* »[650], en Région bruxelloise ; et « *si* (l'autorité compétente) *constate que ces conditions ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier* » ou « *si cela est nécessaire, pour assurer le respect des normes d'émission fixées par le Gouvernement* », en Région wallonne[651]. Le Gouvernement peut en outre préciser les cas dans lesquels les conditions particulières d'exploiter doivent faire l'objet d'un réexamen et à quelle périodicité éventuelle[652]. Les permis d'environnement peuvent également contenir eux-mêmes des obligations de mutabilité périodique des conditions particulières.

Les conditions générales ou sectorielles peuvent, pour leur part, comme tout règlement, être modifiées au gré des exigences environnementales[653].

a) L'absence d'autorisation régissant les conditions de travail

143. Les permis d'environnement, contrairement à ce qu'exigeait le R.G.P.T., n'est plus à même d'autoriser l'occupation de travailleurs, c'est-à-dire d'exercer un contrôle *a priori* et tout au long de l'activité sur les conditions de travail liées à la santé et à la sécurité.

Comme déjà mentionné, le Conseil d'Etat a souligné que les réformes institutionnelles, partageant la compétence environnementale et sociale entre deux autorités différentes, avaient pour conséquence que, si la protection du travailleur au travail continuait de faire partie du permis d'exploiter, une double autorisation devenait nécessaire[654].

S'en est suivie la suppression du titre I du R.G.P.T. pour ce qui concerne la protection du travailleur[655].

---

[646] Sur ceci, voir *infra*, chapitre 2, section 1, § 2, II, D.

[647] A l'exception, en Région wallonne, des carrières, dont l'activité extractive, à l'exclusion des dépendances, peut être autorisée pour une durée indéterminée (décret du 11 mars 1999, *op. cit.*, art. 50), laquelle sera *de facto* limitée aux capacités et limites du gisement faisant l'objet du permis.

[648] Décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique, *Mon. b.*, 17 septembre 1985, *op. cit.*, art. 21, § 1er.

[649] Art. 22.

[650] Ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, *Mon. b.*, 26 juin 1997, art. 64, § 1er.

[651] Décret du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, *Mon. b.*, 8 juin, art. 65, § 1er.

[652] Art. 64.

[653] En Région wallonne, les nouvelles conditions réglementaires ou leurs modifications ne s'appliquent aux établissements existants que si elles le prévoient et fixent le délai transitoire (décret du 11 mars 1999, *op. cit.*, art. 9).

[654] C.E., 22 novembre 1984, S.A. SECA, n° 24.848, *op. cit.*

[655] A.R. du 19 février 1991, *op. cit.*

Sans prévoir une double autorisation, ce qui peut en effet paraître lourd, le régime des établissements classés pourrait néanmoins soumettre l'octroi du permis à la vérification du respect des règles de police interne relatives à la protection du travailleur, comme les développements de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux radiations non ionisantes pourraient le laisser envisager[656]. L'avis du Service public fédéral de l'Emploi, du Travail et de la Concertation sociale, ou de la Santé publique, de la Sécurité de la chaîne alimentaire et de l'Environnement, pourrait, par exemple, être sollicité.

b) Tempéraments

144. L'absence d'autorisation relative à la police interne de l'établissement, en ce qu'elle protège les travailleurs, doit cependant être relativisée au regard, d'une part, des risques exceptionnels que présente l'utilisation de certaines substances dangereuses et, d'autre part, du contrôle préventif de la santé des travailleurs.

L'utilisation des substances et préparations dangereuses[657] a fait l'objet, à partir de 1980, sous l'impulsion du droit européen[658], de dispositions du R.G.P.T. tendant à soumettre certaines d'entre elles à autorisation.

Les articles 723*bis*16 et 723*bis*17 du R.G.P.T., ainsi que leur annexe, prescrivaient un régime d'autorisation préalable du Ministre de l'Emploi et du Travail pour certaines substances dangereuses reprises en deux listes[659].

Cette autorisation était octroyée pour une durée déterminée et sur la preuve, dont la charge repose sur le chef d'entreprise, qu'il est impossible de remplacer ces substances ou préparations dangereuses par des produits non toxiques. En outre, pour deux de ces

---

[656] Voir *supra*, chapitre 1, section 4.

[657] Sur les substances et préparations dangereuses, voir *infra,* Titre II, chapitre 1er, section 1.

[658] Directive du 27 juin 1967 du Conseil des Communautés européennes concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, *J.O.L.,* n° 196, 16 août 1967, p. 1 ; directive du 27 juillet 1976 du Conseil des Communautés européennes concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, *J.O.L.,* n° 259, 15 octobre 1979, p. 10. Ces directives ont été adoptées sur pied de l'article 100 du traité CEE, c'est-à-dire au titre de l'établissement ou du fonctionnement du Marché commun. Cependant, elles annonçaient comme objectif, au premier rang de leurs considérants, « *la sauvegarde de la population, notamment des travailleurs qui (...) emploient lesdites substances ou préparations dangereuses* ». Les nombreuses modifications à ces deux directives ont été adoptées, à partir de l'Acte unique européen, sur pied de l'article 100A du traité CEE (art. 95 TCE) et intègrent dans leurs objectifs, depuis 1979, la protection de l'homme et de l'environnement. Ces directives ont été transposées par l'intégration dans le R.G.P.T. des articles 723*bis*1 à 723*bis*20. Curieusement, les modifications intervenues à ces articles du R.G.P.T. visent à transposer d'autres directives européennes, prises quant à elles sur pied de l'article 118 du traité CEE (art. 137 TCE), c'est-à-dire au titre de la protection des travailleurs. Ainsi l'arrêté royal du 2 décembre 1993 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition des agents cancérigènes au travail (*Mon. b.*, 29 décembre), déclarant transposer la sixième directive particulière 90/394/CEE du Conseil des Communautés européennes du 28 juin 1990 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail, modifie l'annexe V de l'article 723*bis* qui, pourtant, poursuit un objectif de réalisation du marché intérieur. Il y là l'indice d'une recomposition du droit des nuisances industrielles, protégeant à la fois la santé du travailleur, celle de l'homme dans son milieu, et le milieu lui-même (sur ceci, voir *infra*, titre II, et spécialement, pour les substances dangereuses, le chapitre 1er, section 1).

[659] Annexe V des articles 723*bis*16 et 723*bis*17 du R.G.P.T.

substances[660], l'octroi de l'autorisation était subordonné à des conditions complémentaires imposant la direction effective et la responsabilité de chimistes qualifiés, flanqués de cinq adjoints au maximum, agréés à ce titre par le Ministère de l'emploi et du travail. Ces articles sont aujourd'hui remplacés par des procédures dérogatoires à des interdictions de principe concernant quatre substances. La décision, qualifiée « *autorisation* », n'est accordée par le Ministre qui a l'emploi et le travail dans ses attributions, qu'à des fins de recherche, d'élimination d'agents chimiques, ou de production si ces agents chimiques servent de produits intermédiaires[661].

Aux termes de l'article 723*ter*1, la silice libre[662] et l'amiante font l'objet de dispositions particulières qui comprennent, dans certains cas strictement délimités, une autorisation. Ainsi, l'interdiction de principe d'utilisation de « *sable ou d'autres grains contenant plus de 1% de silice libre* » peut être autorisée par le Ministre de l'Emploi et du Travail à la demande d'un employeur, pour des chantiers importants, dès lors « *qu'il s'avère impossible techniquement de remplacer le produit contenant de la silice libre, par un produit moins nocif* »[663]. L'amiante, qui fait l'objet d'un régime juridique complexe[664], connaît notamment un certain nombre d'interdictions et de restrictions d'utilisation énumérées aux articles 723*ter*5 et 723*ter*6 du R.G.P.T.

A cet égard, la mise en œuvre des fibres d'asbeste à l'état libre, ainsi que des fils, cordes, tresses, bourrelets, tissus, cartons ou feutres pouvant provoquer l'émission de fibres d'asbeste à l'état libre, est soumise à une autorisation temporaire accordée après avis de l'Administration de l'hygiène et de la médecine du travail par le Ministre de l'Emploi et du Travail, dans des locaux répondant à de très strictes conditions.

145. Un mécanisme doit encore être rapproché des systèmes d'autorisation.

L'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs[665] impose en effet à l'employeur de remettre au travailleur ou au candidat travailleur une « *demande de surveillance de santé des travailleurs* »[666] qui est un document formalisé figurant à l'annexe 1 dudit arrêté royal. Ce formulaire est remis au conseiller en prévention – médecin du travail, lequel, par un autre instrument réglementaire[667], prend une décision conditionnant directement l'accès ou le maintien du travailleur à un poste de travail dont le risque a été évalué.

L'absence d'autorisation de l'entreprise est donc, s'agissant spécifiquement du risque sanitaire – objet commun des deux branches du droit – compensée par une autre forme de contrôle *a priori*, étant la décision d'aptitude ou d'inaptitude pour le poste considéré[668].

---

[660] Composant la liste B de l'annexe V. Il s'agit de l'acide cyanhydrique et des composés alkylés du plomb.
[661] A.R. du 11 mars 2002 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur les lieux de travail, *Mon. b.*, 14 mars.
[662] Toutes les formes cristallines de dioxyde de silicium.
[663] Art. 723*ter*4.
[664] Voir *infra*, chapitre 2, sections 2 et 3 et chapitre 3.
[665] *Mon. b.*, 16 juin. Ces dispositions forment le chapitre 4 du titre I du code sur le bien-être au travail.
[666] Art. 11.
[667] Annexe 2 de l'arrêté royal cité du 28 mai 2003.
[668] Le conseiller en prévention – médecin du travail intervient, aux termes de l'arrêté royal cité du 28 mai 2003, lors du recrutement des travailleurs destinés à « *être occupés à un poste de sécurité, à un poste de vigilance, à une activité à risque défini ou à une activité liée aux denrées alimentaires* » ou lors de la mutation d'un de ses travailleurs (art. 26). Cette évaluation est répétée chaque année et peut, à cette fréquence, amener le conseiller en prévention – médecin du travail à se prononcer pour l'inaptitude ou la mutation. Un même examen est pratiqué

Tel un refus de permis d'environnement, une décision d'inaptitude est susceptible de recours[669].

146. L'analyse comparée, au regard de la santé, du permis d'environnement et de l'évaluation médicale du travailleur conduit à constater que l'approche préventive est, pour le premier, collective et indirecte, pour la seconde, personnelle et directe. A la gestion globale et intégrée du risque qu'est censé réaliser le permis d'environnement, répond en effet en droit du travail l'examen de la possibilité individuelle d'assumer sans dommage un risque dont la possibilité de réalisation n'est donc pas niée.

Au regard du travailleur, ce constat doit être nuancé. Le triangle Hippocratique (médecin – maladie – malade) qui semble ici à l'œuvre, a, depuis le traité de Ramazzini sur les maladies des artisans[670], évolué au gré de l'appréhension collective du risque et du principe de prévention.

En effet, d'une part, chaque travailleur, ou candidat à l'embauche, subissant l'examen médical prescrit, la multiplication du colloque singulier conduit en réalité à couvrir l'ensemble du personnel de l'entreprise[671]. D'autre part, le but, fidèle aux principes généraux de la directive 89/391/CEE comme de la loi du 4 août 1996, est de prévenir le risque sanitaire industriel et non de soigner une pathologie[672].

c) Exemples étrangers

147. Cette préoccupation de la santé et de la sécurité du travailleur dans le permis d'environnement apparaît dans bien des pays européens, qu'ils soient fédéraux ou unitaires.

---

lors d'une reprise du travail après 4 semaines au moins d'absence pour maladie ou après une durée plus courte si le conseiller en prévention – médecin du travail le juge utile « *en raison de la nature de la maladie, de l'infection ou de l'accident* » (art. 35). Pour les autres cas donnant lieu à évaluation de la santé, voir les articles 37 à 47 de l'arrêté royal cité du 28 mai 2003.

[669] Sauf contre la décision procédant de l'évaluation de la santé à l'embauche. Le recours est adressé au médecin – inspecteur du travail de l'Inspection médicale du travail compétent, dans les 7 jours ouvrables de la date d'envoi ou de remise au travailleur du formulaire d'évaluation de santé. Le conseiller en prévention – médecin du travail et le médecin traitant du travailleur sont convoqués et le travailleur entendu, le cas échéant. Les trois médecins prennent une décision à la majorité des voix. Le recours est suspensif, sauf s'il concerne une activité à risque d'exposition aux rayonnements ionisants ou s'il s'agit d'une travailleuse enceinte ou allaitante et dont l'activité a révélé un risque spécifique (art. 64 à 69).

[670] Sur ceci voir *supra*, chapitre I, section 1, § 3.

[671] En outre, sur la base des résultats de l'analyse des risques, la surveillance de la santé d'un travailleur occupé à un poste de travail spécifique peut être étendue au travailleur occupé dans son environnement (arrêté royal cité du 28 mai 2003, art. 42).

[672] Aux termes de l'article 20 de l'arrêté royal cité du 28 mai 2003, le conseiller en prévention – médecin du travail, lorsqu'il décèle une pathologie au cours d'un examen de prévention, est tenu d'inviter le travailleur à consulter son médecin traitant auquel, avec l'assentiment du travailleur, il communique les renseignements utiles. Les consultations spontanées ne sont organisées par l'arrêté royal que dans le cas où un travailleur a des raisons de penser qu'un trouble pathologique doit être attribué à un manque de prise de mesures de prévention strictement liées au risque industriel (art. 33).

Ainsi en Allemagne, comme déjà souligné, les autorisations d'exploiter ne sont délivrées qu'après avoir vérifié que « *d'autres intérêts en matière d'hygiène et de sécurité du travail ne s'opposent pas à l'établissement et à l'exploitation de l'installation* »[673].

Au Grand Duché du Luxembourg, la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés[674] a expressément pour objet, outre la prévention et la réduction intégrées des pollutions industrielles, la protection de « *la sécurité, la salubrité ou la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, la santé et la sécurité des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel* »[675].

Aussi les établissements de classe 1 sont-ils autorisés tant par le Ministre du Travail que par celui de l'Environnement. Les établissements qui présentent le plus de danger pour l'homme et l'environnement, rangés sous les deux premières classes de la nomenclature[676], sont de surcroît soumis à la réglementation relative à la santé des travailleurs, par opposition aux établissements de classes 3 et 4 qui ne le sont pas.

En France, les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail internes à l'établissement sont consultés par l'exploitant sur toute demande d'autorisation d'une installation dès l'ouverture de l'enquête publique et donnent leur avis sur la teneur des informations transmises à l'autorité compétente en cas de modification apportée par le demandeur à l'installation. Ces avis sont transmis à l'autorité compétente[677].

Au surplus, comme déjà mentionné, l'étude d'impact comprend « *une notice relative à la conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel* ». Dès lors l'autorisation est motivée au regard de cette notice, l'autorité compétente pouvant « *exiger la production, auprès du demandeur, d'une analyse critique d'éléments du dossier justifiant des vérifications particulières, effectuée par un organisme extérieur expert choisi en accord avec l'administration* »[678].

Comme déjà souligné[679], la législation suisse connaît un système de double autorisation.

En effet, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement[680] oblige la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement pour « *la construction ou la modification d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement* », telles que

---

[673] Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), *op. cit.*, art. 6, § 2. Sur ceci voir *supra*, chapitre 1er, section 4, § 4, A.
[674] *Mem A,* n° 100 du 28 juillet 1999, p. 1904.
[675] Art. 1er, § 1er.
[676] Règlement Grand Ducal du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés, *ibid.*, p. 1915. Cette nomenclature répartit les établissements en 4 classes, la 3ème étant subdivisée en classe 3A et classe 3B. Cette subdivision a précisément pour objet de limiter l'intervention des ministres, puisque les établissements de classe 3A ne sont autorisés que par le Ministre ayant le travail dans ses attributions, tandis que les établissements de classe 3B ne sont autorisés que par le seul Ministre de l'environnement.
[677] Décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, pris pour L4application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *J.O.*, 8 octobre, art. 23-8, tel qu'inséré par le décret n° 96-18 du 5 janvier 1996 (*J.O.*, 11 janvier).
[678] *Ibid.*, art. 3, 6°.
[679] Voir *supra*, chapitre 1er, section 4, § 4, C.
[680] *RO* 1984, 1122.

désignées par le Conseil fédéral[681]. Une ordonnance fédérale a effectivement cet objet, en laissant le plus souvent au droit cantonal le soin de déterminer la procédure d'autorisation des installations ainsi identifiées[682].

En outre, la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce[683] soumet « *les entreprises industrielles* » à une procédure d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter.

Les plans, pour être approuvés, doivent indiquer l'emplacement des postes de travail, les machines et les installations techniques, le nombre maximum probable de travailleurs, les matériaux employés, etc...[684]. Une fois l'entreprise construite, mais avant de débuter l'exploitation, l'employeur doit en outre demander à l'autorité compétente une autorisation d'exploiter, permettant à ladite autorité de vérifier si la construction ou les installations ne présentent pas de défauts « *qui ne pouvaient être prévus au moment de l'approbation des plans et qui présentent un danger pour la vie ou la santé des travailleurs* ». Le cas échéant, l'autorité compétente subordonne l'autorisation à des conditions supplémentaires[685].

Le droit britannique de la protection du travailleur connaît également un mécanisme d'approbation des plans par les autorités compétentes[686]. Ces dispositions ne contiennent cependant pas, comme en droit suisse, une autorisation spécifique relative à l'occupation de travailleurs.

L'autorisation d'exploiter, imposée quant à elle par l'Environmental Protection Act[687], peut contenir des dispositions protectrices des travailleurs à condition toutefois qu'elles ne soient pas motivées par la seule protection des personnes au travail[688].

148. Ces exemples étrangers témoignent donc du fait qu'il n'y a pas, même dans les Etats fédéraux, d'impossibilité d'utiliser le permis comme instrument de prévention des risques liés au travail.

La quasi absence de cet instrument de prévention des risques en droit belge du travail s'explique mieux par l'histoire du droit de la sécurité et de la santé de l'homme au travail, et spécialement de son développement dual, comme expliqué au chapitre 1er de cette étude, que par la fédéralisation de l'Etat.

Il est vraisemblable en effet que l'intégration de règles protectrices du travailleur dans le régime des établissements classés ne poursuivait pas le but de soumettre les conditions de travail à autorisation préalable ou, en d'autres termes, d'englober réellement dans un permis les polices externes et internes de l'établissement. Il s'agissait plutôt de faciliter le contrôle

---

[681] Art. 9.
[682] Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, n° 814.011, *RO* 1988, 1931.
[683] *RO* 1966, 57.
[684] Ordonnance du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail, *RO* 1993, 2563, art. 37 à 41.
[685] Art. 42 à 44.
[686] Health and safety at work etc. Act 1974, chapter 37, 61 à 63.
[687] Environmental Protection Act 1990, chapter 43.
[688] « *No condition shall be impose for the purpose only of securing the health of persons at work (within the meaning of part I of the 1974, chapter 37 Health and safety at work etc. Act 1974)* », 7, § 1.

des établissements, dès lors que l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes par l'inspection du travail avait été fusionnée par un arrêté de 1894[689].

Dès lors, le département du travail du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, organe unique chargé d'élaborer à la fois les lois dites « *ouvrières* » et « *de police des établissements classés* » a trouvé plus aisé d'inscrire la protection du travailleur dans le régime desdits établissements, ce qui évitait par ailleurs la procédure de consultation organisée par l'article 2 de la loi du 2 juillet 1899[690].

Il s'ensuit que l'intégration de certaines règles de protection du travailleur dans la police des établissements classés ne poursuivait pas l'objectif de soumettre à autorisation d'exploiter les conditions de travail auxquelles les travailleurs étaient employés. Dès lors l'abrogation du titre I[er] du R.G.P.T. pour ce qui concerne la police interne de l'établissement est moins la cause de l'abandon de toute idée d'autorisation préalable à l'emploi de travailleurs que la conséquence d'une absence de tradition administrative sur ce point.

d) Les permis d'environnement et la police interne étrangère à la protection du travailleur

149. Comme souligné[691], il ne fait plus de doute que les régions sont compétentes non seulement pour régler la police externe des établissements classés, mais également la police interne des mêmes établissements hors la protection du travailleur. Cette police interne devrait connaître un développement important dans des établissements où le public est par nature nombreux : salles de spectacle, centres sportifs, ou grandes surfaces commerciales. Cependant, l'on observe une faible tradition administrative sur ce point.

Sans qu'aucune modification législative ou réglementaire ne soit nécessaire, un rappel aux autorités compétentes à délivrer les permis d'environnement -par exemple par voie de circulaire- de la nécessité que ceux-ci comportent des mesures de police interne protégeant les non travailleurs présents dans l'entreprise ne semble donc pas superflu. Il va de soi que l'amélioration à ce sujet des conditions générales et sectorielles d'exploiter serait en outre peu critiquable. L'adoption de conditions sectorielles d'exploiter les grandes surfaces commerciales, au regard du nombre élevé de personnes présentes dans l'établissement sans être protégées par la qualité du travailleur, paraît urgente.

3. Les normes et valeurs

150. « *Noyaux durs* » du principe de prévention[692], les diverses normes et valeurs apparaissent comme les outils privilégiés de la gestion du risque tant environnemental que sanitaire. Comme déjà évoqué, elles reflètent aussi l'acceptabilité sociale du risque et permettent « *une appréhension globale du phénomène redouté, (...) au travers d'une limite fondée sur le concept de tolérabilité du risque fruit d'un compromis* »[693].

---

[689] *Pasin.*, 1894, p. 545.
[690] Loi du 2 juillet 1899 concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans les entreprises industrielles et commerciales, *op. cit.* ; voir aussi sur ce point M. SOJCHER-ROUSSELLE, *Droit de la sécurité ...*, *op. cit.*, pp. 101 à 103.
[691] *Supra*, chapitre 1, section 4, § 2.
[692] N. DE SADELEER, *Les principes ...,op. cit.*, p. 125.
[693] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques..., op. cit.*, p. 527.

a) Typologie

151. La recommandation 75/436/Euratom/CECA/CEE du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement[694], même si elle est d'abord le siège du principe du pollueur-payeur, est traditionnellement considérée comme distinguant pour la première fois les différents types de normes, en en distinguant trois catégories, connues aujourd'hui sous le nom de normes d'émission, d'immission (ou encore de qualité) et de produit.

Comme le souligne la Cour d'arbitrage, le terme « *norme* » employé dans ce contexte « *n'est pas synonyme de « toutes règles de droit matériel », mais doit s'entendre au sens de « normes techniques » ayant une protée juridique* »[695].

Les normes d'émission sont définies par la directive IPPC comme « *la masse, (...), la concentration et/ou le niveau d'une émission, à ne pas dépasser au cours d'une ou de plusieurs périodes données* ». Ces normes de rejet ne prennent donc pas en considération, dans leur détermination, une dilution éventuelle[696].

Les normes de qualité environnementale, dites aussi normes d'immission, comprennent, aux termes de la même directive, « *une série d'exigences devant être satisfaites à un moment donné par un environnement donné ou une partie spécifique de celui-ci, telles que spécifiées dans la législation communautaire* »[697]. Ces normes d'immission peuvent consister en valeurs impératives ou en valeurs guides et sont le plus souvent arrêtées en vertu de législations sectorielles[698].

La troisième catégorie est composée des normes dites de produits, qui prescrivent les caractéristiques écologiques de ceux-ci[699].

b) Valeurs limites d'exposition, normes d'immission et protection de la santé

152. Le droit de la santé et de la sécurité du travailleur au travail est coutumier de « *valeurs limites d'exposition* », définies par le droit européen comme « *la limite de la moyenne pondérée en fonction du temps de la concentration d'un agent chimique dans l'air de la zone de respiration d'un travailleur au cours d'une période de référence déterminée* »[700]. En

UNIVERSITE CATH. DE LOUVAIN
BIBLIOTHEQUE DE DROIT
PLACE MONTESQUIEU, 2
B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

[694] *J.O.L.*, n° 19, 25 juillet 1975.
[695] C.A., n° 47/88, *op. cit.*, pt. 3. B. 3.
[696] Art. 2, 6°.
[697] Art. 1, 7°.
[698] Au sens du décret du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, les valeurs impératives « *dictent le contenu des conditions d'exploitation* », tandis que les valeurs guides « *sont seulement conçues comme des normes de référence, des objectifs vers lesquels il faut tendre* » (Doc. parl. wall., 392, 1997-1998, n° 1, p. 10). Voir aussi D. JANS, « Le décret relatif aux permis d'environnement », *R.D.C.*, n° 2000/5, p. 286 et notes 34 et 35.
[699] Les normes de produits assurent « *la promotion des modes de production et de consommation durable* ». De compétence fédérale, elles ne concernent pas l'activité d'un employeur ou d'un exploitant, et ne seront donc pas abordées plus avant dans la présente étude, sous réserve de ce qui en sera dit au titre des substances dangereuses (titre II, chapitre 1er, section 1).
[700] Directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998, *op. cit.*, art. 2, d).

application de ce prescrit, une directive établit une première liste des valeurs limites d'exposition[701].

Cette définition est reprise, *mutatis mutandis*, pour les agents cancérigènes ou mutagènes[702].

Ces valeurs limites d'exposition en droit du travail correspondent, quant à leur nature, aux normes d'immission en droit de l'environnement, et non aux normes d'émission. En d'autres termes, les valeurs limites d'exposition constituent le taux maximum collectivement admis d'exposition directe du travailleur à l'agent nuisible pour sa santé, le plus souvent par inhalation. Ce sont donc des exigences à satisfaire pour un environnement de travail donné et, spécificité du droit du travail, pour un temps d'exposition fixé[703]. De la même façon, les normes d'immission environnementales représentent la charge maximum que le milieu de l'homme est susceptible de tolérer.

L'on s'aperçoit, à y regarder de plus près, que c'est l'objectif de protection de la santé qui entraîne le plus souvent l'adoption de valeurs limites d'exposition ou de normes d'immission, par préférence à celles d'émission. Le constat est patent s'agissant du droit du travail, où la santé du travailleur constitue l'objet déclaré des dispositions légales et réglementaires. Il l'est aussi en droit de l'environnement lorsque la santé humaine est évoquée comme finalité de la norme, comme il sera illustré ci-après.

153. La prédominance des valeurs limites d'exposition en droit du travail, par rapport aux valeurs correspondantes en droit de l'environnement (normes d'immission ou de qualité) s'explique.

Aux termes de la directive IPPC[704], en effet, les valeurs limites d'émission ne présentent pas de lien ferme avec l'état des connaissances techniques, nuancées qu'elles peuvent être au vu de circonstances d'exploitation, telles la situation de l'établissement et la capacité d'absorption du milieu. En outre, la directive n'organise pas de rapport entre norme d'émission et norme de qualité, d'une part parce que ce rapport est scientifiquement difficile à établir, et d'autre part parce que les valeurs d'émission ne répondent pas toujours à un objectif global, lorsqu'un milieu est affecté par plusieurs sources de nuisances concomitantes[705].

En droit du travail, en revanche, le confinement du lieu de travail permet, d'une part, d'élaborer des valeurs limites d'exposition à l'abri d'émissions indirectes ou diffuses, et, d'autre part, d'établir les rapports « *entre les effets sur la santé des agents chimiques dangereux et le niveau d'exposition professionnelle par une évaluation scientifique* »[706]. En

---

[701] Directive 2000/39/CE de la Commission du 8 juin 2000 relative à l'établissement d'une première liste de valeurs limites d'exposition professionnelle de caractère indicatif en application de la directive 98/24/CE du Conseil concernant la protection de la santé et de la sécurité du travailleur contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail, *J.O.L.*, n° 142, 16 juin 2000, p. 47.

[702] Directive 2004/37/CE du 29 avril 2004, *op. cit.*, art. 2, c).

[703] Comme déjà souligné, en effet, l'homme dans son environnement est considéré comme exposé, sauf exception, en permanence à la nuisance externe de l'établissement.

[704] *Op. cit.*

[705] V. HAENEN, « Vers une approche intégrée : la directive 96/61 du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (IPPC) », *Amén.*, 1997, p. 15.

[706] Directive 98/24/CE, *op. cit.*, art. 3. La Commission est chargée d'évaluer ces rapports et, sur la base de cette évaluation, de proposer au Conseil, après consultation du comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail, « des *objectifs européens de protection des travailleurs contre les risques des agents chimiques sous la forme de valeurs limites indicatives d'exposition professionnelle* ». Ces

outre, l'adaptation des valeurs limites d'exposition au progrès participe des objectifs énoncés des directives particulières[707].

154. Du lien entre normes d'immission ou valeurs limites d'exposition et santé, l'on donnera ici deux exemples, l'un en matière de qualité de l'air (nuisance chimique), l'autre concernant la pollution sonore (nuisance physique).

Au titre des nuisances chimiques, l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 1993 relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles[708] vise un certain nombre d'établissements soumis à autorisation et impose qu'à celles-ci soient ajoutées des conditions particulières en matière de pollution atmosphérique[709]. L'arrêté vise les valeurs limites tant d'émission que d'immission, l'une et l'autre ne pouvant être dépassées.

Mais les arrêtés subséquents visant à prévenir un risque spécifique de pollution de l'air prescrivent ou privilégient, selon qu'ils poursuivent ou non le but de protection de la santé, ici des normes d'immission, là des normes d'émission. Ainsi l'arrêté du Gouvernement wallon concernant la prévention de la réduction de la pollution de l'air par l'amiante[710], sans poursuivre un but sanitaire direct, ne prévoit-il aussi qu'une valeur limite d'émission. Cet arrêté, qui ne contient qu'une mesure de police externe, n'est applicable qu'aux seules installations utilisant l'amiante, c'est-à-dire, au sens de cet arrêté, les établissements qui produisent ou fabriquent de l'amiante ou des produits en contenant. En revanche, l'arrêté du Gouvernement wallon régissant les chantiers de désamiantage[711], poursuivant directement la protection de la santé des personnes présentes dans le bâtiment à décontaminer, sans être protégées par la qualité de travailleurs, ainsi que l'environnement, fixe pour les premiers une norme d'immission et pour le second une valeur limite d'émission.

Enfin, les polluants atmosphériques[712], quelle que soit l'origine de leur émission, détériorent la qualité de l'air qu'en conséquence il convient d'évaluer et de gérer. Tel est l'objet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 2000[713].

---

valeurs « *indicatives* » se distinguent des « *valeurs contraignantes* », au sens de la même directive, en ce que les premières imposent aux Etats membres d'en « *tenir compte* », tandis que les secondes s'imposent comme limites supérieures indépassables.

[707] Le 19ème considérant de la directive 98/24/CE, *op. cit.*, par exemple, dispose que « *les données les plus récentes devraient être évaluées par des experts scientifiques indépendants afin d'assister la Commission dans l'établissement des valeurs limites d'exposition professionnelle* ». Il en va de même de la directive 2000/54/CE, *op. cit.*, 5ème considérant, ou de la directive 2004/37/CE, *op. cit.*, qui expose en son 13ème considérant que « *les valeurs limites d'exposition professionnelles sont à considérer comme un élément important du dispositif de protection des travailleurs. Ces valeurs limites doivent être révisées aussi souvent que l'exigent des données scientifiques plus récentes* ».

[708] *Mon. b.*, 26 février 1994.

[709] Art. 3, § 1er.

[710] A. Gouv. w. du 9 décembre 1993, *Mon. b.*, 24 février 1994.

[711] A. Gouv. w. du 17 juillet 2003 déterminant les conditions sectorielles relatives aux chantiers d'enlèvement et de décontamination de bâtiments ou d'ouvrages d'art contenant de l'amiante et aux chantiers d'encapsulation de l'amiante, *Mon. b.*, 17 octobre .

[712] Il s'agit des polluants suivants : l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote, les particules en suspension, y compris PM10, le plomb, le benzine, le monoxyde de carbone et l'ozone.

[713] A. Gouv. w. du 23 juin 2000 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, *Mon. b.*, 21 septembre.

Le but de celui-ci étant, notamment, « *d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine* », les normes que ce règlement invite à adopter sont définies comme des valeurs limites d'immission, le texte excluant expressément les « *lieux de travail* »[714].

155. Au titre des nuisances physiques, un même constat peut être établi s'agissant de la gestion du bruit dans l'environnement.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 13 mai 2004[715], qui exclut à son tour le « *bruit perçu sur le lieu de travail* », prévoit l'adoption de mesures de prévention et de réduction du bruit « *lorsque les niveaux d'exposition peuvent entraîner des effets nuisibles pour la santé humaine* », dès lors que des valeurs limites sont dépassées. La nature de ces valeurs limites, d'émission ou d'immission, est toutefois ici difficile à arrêter, dès lors que les normes de nuisances sonores s'accommodent peu de cette distinction. Norme d'émission en apparence, leurs propagations immédiates auxquelles répond nécessairement leur diminution d'intensité centrifuge, en font aussi des normes de qualité environnementale.

4. Les meilleures techniques disponibles (BAT et BAT(NEEC))

a) En droit de l'environnement

156. Faisant suite à une longue série de directives prises en matière environnementale appelant à l'adaptation du droit aux progrès techniques[716], la directive IPPC définit les BAT comme « *le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leur mode d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer, en principe, la base des valeurs limites d'émission visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble* »[717].

Cette définition répond à l'article 174, § 3, TCE qui enjoint la communauté à tenir compte, dans l'élaboration de sa politique environnementale, « *des données scientifiques et techniques disponibles* ».

Les termes mêmes de techniques – ou technologies – « *disponibles* » (BAT) révèlent la relativité de la notion, évoluant selon les progrès et dépendant d'une acceptation économique et sociale du risque[718]. Les meilleures techniques disponibles permettent « *la combinaison d'un seuil scientifique mesurable et d'une appréciation dépendant de l'état de la technique* »[719].

Le recours aux meilleures techniques disponibles est un des « *principes généraux* » des obligations fondamentales de l'exploitant visés par la directive IPPC. Il s'agit toutefois, et peut-être surtout, d'une obligation de l'autorité compétente tenue, aux termes de la même directive, d'actualiser les conditions d'exploiter au vu, notamment, de l'évolution des

---

[714] Art. 2, 1° et 5°.
[715] A. Gouv. w. du 13 mai 2004 relatif à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, *Mon. b.*, 12 juillet.
[716] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques..., op. cit.*, p. 513.
[717] Art. 2, 11°.
[718] Ch. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques, op. cit.*, pp. 83 et 84.
[719] E. NAIM-GESBERT, *ibid.*, p. 514.

techniques et technologies mises en œuvre. L'autorité compétente est, à cet égard, tenue à l'obligation de demeurer informée de ces évolutions[720].

Les meilleures techniques disponibles s'imposent donc principalement aux autorités susceptibles d'adopter des conditions générales, sectorielles et particulières[721]. L'exploitant quant à lui satisfait à son obligation d'utiliser les BAT en respectant les conditions qui lui sont imposées[722].

157. La directive pose aussi, introduisant ce faisant un tempérament majeur, les limites de cette *disponibilité* des techniques. Celles-ci se réduisent à celles « *mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur industriel concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables, en prenant en considération les coûts et les avantages, que ces techniques soient utilisées ou produites ou non sur le territoire de l'Etat membre intéressé, pour autant que l'exploitant concerné puisse y avoir accès dans des conditions raisonnables* »[723].

La définition adoptée par le droit européen des meilleures techniques disponibles correspond de la sorte à ce qu'il est convenu de désigner, par leur acronyme anglais, les BAT(NEEC)[724].

Le suffixe « *NEEC* » indique à suffisance la mise en balance, lors de l'élaboration des conditions d'exploiter, entre les intérêts de l'environnement et ce qui est économiquement supportable[725].

L'annexe 4 de la directive IPPC, qui énumère les critères à prendre en compte par les autorités lorsqu'elles arrêtent des meilleures techniques disponibles, précise que cette détermination tient compte « *des coûts et des avantages pouvant résulter d'une action et des principes de précaution et de prévention* ».

Une mise en balance proportionnelle se réalise donc entre les investissements imposables à l'exploitant et leur incidence attendue sur l'environnement[726]. Cette pondération présente une difficulté particulière liée à l'évaluation des intérêts en jeu : si le coût de l'investissement représenté par l'évolution d'une technique disponible est connu, la « *valeur concomitante à la*

---

[720] La notion de meilleures techniques – ou technologies – disponibles a été transposée dans les ordres juridiques régionaux. Elle fait l'objet d'une définition à l'article 4.1.2.1., § 1er, du Vlarem II, ainsi qu'à l'article 1er, 19°, du décret du Conseil régional wallon du 11 septembre 1985. La législation bruxelloise use du concept sans le définir. Ainsi l'art. 8, alinéa 3, de l'ordonnance bruxelloise relative aux permis d'environnement, où l'obligation de respecter les BAT ressortit à l'autorité compétente, et l'article 63, § 1er, 8°, de la même ordonnance, où cette obligation pèse sur l'exploitant.

[721] J.F. NEURAY, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 278.

[722] Ceci peut surprendre mais est conforme au 11ème considérant de la directive IPPC, aux termes duquel « *des dispositions nécessaires doivent être prises par les Etats membres pour qu'il soit assuré que l'exploitant satisfait aux principes généraux de certaines obligations fondamentales ; que, pour ce faire, il suffit que les autorités compétentes tiennent compte de ces principes généraux lorsqu'elles établissent les conditions d'autorisation* ».

[723] Art. 2, 11), alinéa 1, 2ème tiret.

[724] Best available techniques / technologies not entailing excessive costs.

[725] C. BILLIET, « BAT et BATNEEC : quelques faits et réflexions », *Amén.*, 1995, p. 72 ; A. Carette, « Opzoek naar de inhoud en de draagwijdte van BAT(NEEC) », *T.M.R.*, 1996, p. 310.

[726] N. DE SADELEER, *Les principes ..., op. cit.*, p. 130.

partie menacée de l'environnement »[727] l'est moins. Le constat est d'autant plus établi lorsque l'intérêt environnemental concerné touche à la santé de l'homme dans son environnement[728].

158. Un récent arrêt de la Cour de justice[729] apporte toutefois un tempérament à cet examen proportionnel. Dans une affaire opposant la Commission à la République hellénique, la première relevait que les autorités grecques n'avaient pas fixé de valeurs limites pour les émissions d'anhydride sulfureux et d'oxyde d'azote et n'avaient pas d'avantage imposé l'usage de techniques disponibles susceptibles de diminuer ces émissions. La seconde invoquait le fait que la directive de référence[730] n'imposait pas de telles valeurs limites et ne définissait pas le concept de « *meilleures techniques disponibles* », lesquelles devaient être de surcroît relatives à la qualité de l'air environnant la source émettrice.

La Cour dit à cette occasion pour droit que le volume des émissions peut certes dicter le choix proportionnel de BAT, mais ne pourrait en revanche « *permettre à un Etat membre de ne pas adapter cette installation à la meilleure technique disponible* »[731]. En outre, ce choix ne peut être dicté par « *la situation environnementale générale de la région* » qui, si elle est de qualité, ne pourrait donc permettre de ce chef une tolérance particulière au regard des volumes ou de la nocivité des émissions[732]. Il est enfin entendu que l'absence de définition des BAT, comblée depuis lors comme il a été souligné, ne dispense pas les Etats membres d'adopter des dispositions visant à adapter leur industrie à la meilleure technologie disponible, jouissant pour cela « *d'un certain pouvoir d'appréciation* »[733].

Il s'en déduit, notamment, que l'avantage coût-bénéfice doit s'analyser, s'agissant des nuisances atmosphériques, à l'émission, et non à l'impact sur un environnement donné, et que les coûts qui, comme le souligne la Commission, « *doivent être relativisés en tenant compte des années écoulées* »[734], ne pourraient constituer le seul critère d'adaptation ou de on adaptation d'un établissement aux BAT.

b) En droit du travail

159. Le droit de la santé et de la sécurité du travailleur ne définit pas la notion de meilleure technique disponible, mais en fait une utilisation dans ses instruments tant internationaux qu'européens et internes, sous des appellations légèrement différentes, reflétant quelques nuances.

---

[727] *Ibid.*, p. 122.

[728] Le Conseil d'Etat refuse ordinairement, s'agissant de la légalité des autorisations, l'argument déduit de la balance des intérêts lorsque la santé publique est en jeu (C.E., 30 avril 1998, GREGOIRE ET CRTS, n° 73.382), quand il ne dit pas carrément pour droit qu'il n'y pas lieu d'appliquer une balance des intérêts aux contentieux de l'annulation et de la suspension, au regard de leur caractère objectif (C.E., 22 juillet 2003, PLUS ET CRTS, n° 121.829). Nous n'avons pas connaissance, toutefois, de tels arrêts rendus en matière d'actes réglementaires, tels que le sont les conditions générales et sectorielles, sièges habituels des BAT.

[729] C.J.C.E., 7 juillet 2005, (COMMISSION C/ REPUBLIQUE HELLENIQUE), aff. C-364/03.

[730] Directive 84/360 du Conseil du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, *J.O.L.*, n° 188 , 16 juillet 1984, p. 20.

[731] § 31 de l'arrêt.

[732] § 34 de l'arrêt.

[733] §§ 29 et 30 de l'arrêt.

[734] § 22 de l'arrêt.

Ainsi, par exemple, l'OIT enjoint-elle aux Etats, en matière de protection des travailleurs contre les risques liés à l'amiante, de revoir périodiquement leur législation *« à la lumière des progrès techniques et du développement des connaissances scientifiques »*[735].

De même, la Convention sur la prévention des accidents industriels majeurs impose, dans un de ses principes généraux, la promotion de *« l'utilisation des meilleures techniques de sécurité disponibles »*[736].

Le droit européen du travail prescrit en plusieurs de ses secteurs l'élimination ou la réduction des risques au gré des progrès techniques le permettant.

La prévention des nuisances physiques repose sur l'élimination du risque ou sa réduction au minimum *« en tenant compte des progrès techniques et de la disponibilité de mesures de maîtrise du risque à la source »*[737].

La prévention des nuisances chimiques, quant à elles, s'inspire d'un mécanisme initié par l'OIT[738] pour imposer un principe de *substitution.*

L'adaptation des mesures de prévention aux progrès techniques oblige l'employeur, en d'autres termes, à remplacer ce qui est dangereux par ce qui ne l'est pas ou l'est moins[739].

Le droit interne est le reflet fidèle des dispositions supérieures, qui inscrit le mécanisme de substitution et de limitation des risques au gré de l'évolution de la technique au rang des principes généraux de prévention[740]. Ainsi, la gestion des nuisances physiques se base sur les techniques disponibles de maîtrise du risque à la source[741]. De même, la gestion du risque lié aux agents chimiques, cancérigènes, mutagènes et biologiques repose sur le mécanisme de substitution évoqué[742].

c) Comparaison de l'application des BAT(NEEC) en droit du travail et de l'environnement

160. L'exposé comparé du principe – certes de bon sens – de l'adaptation des mesures de prévention à l'évolution des moyens techniques susceptibles de les améliorer en droit du

---

[735] Convention C 162 sur l'amiante, 1986, art. 3, § 2.
[736] Convention C 174 sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993, art. 4, § 2.
[737] Directives citées 2002/44/CE (vibration), 2003/10/CE (bruit) et 2004/40/CE (champs électromagnétiques), art. 5, § 1 (dans les trois dispositions).
[738] Les Conventions C 162 sur l'amiante et C 170 sur les produits chimiques imposent en effet « *le remplacement de l'amiante ou de certains types d'amiante ou de certains produits contenant de l'amiante par d'autres matériaux ou produits, ou l'utilisation de technologies alternatives scientifiquement évalués par l'autorité compétente comme étant inoffensifs ou moins nocifs* » (art. 10, alinéa 1, a) ou de choisir « *des produits chimiques qui éliminent ou réduisent les risques au minimum* » (art. 13, § 1er, a).
[739] Directives citées 98/24/CE (agents chimiques), art. 6, § 2 ; 2000/54/CE (agents biologiques), art. 5 ; 2004/37/CE (agents cancérigènes ou mutagènes), art. 4.
[740] Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, art. 5, § 1er, alinéa 2, *d)* et *g)*.
[741] R.G.P.T., art. 148*decies* 2.1. *a)*, 4 (bruit), abrogé par l'A.R. du 16 janvier 2006 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés au bruit sur le lieu de travail (*Mon. b.,* 15 février), qui contient une disposition analogue à son article 15, et art. 148*decies* 2.1. *b)*, alinéa 2.
[742] Code sur le bien-être au travail, titre V, chapitre 1 (agents chimiques), art. 18 ; chapitre 2 (agents cancérigènes et mutagènes), art. 5, alinéa 2, 1° ; chapitre 3 (agents biologiques), art. 15.

travail et de l'environnement laisse apparaître, outre l'absence de définition précise en droit du travail, deux différences.

La première tient à la source de l'obligation. Les BAT se concentrent dans les conditions d'exploiter l'établissement, pour ce qui concerne la protection de l'environnement, alors qu'elles se présentent comme une obligation générale, et non autrement précisée, pour l'employeur, pour ce qui tient à la protection du travailleur[743].

La faiblesse apparente de l'efficience des BAT sur les lieux du travail doit cependant être nuancée.

D'une part, en effet, les normes et valeurs limites, comme souligné, sont beaucoup plus nombreuses en droit du travail qu'en droit de l'environnement. Aussi est-il compréhensible que l'obligation de résultat que le respect de ces normes et valeurs constitue impose moins qu'en droit de l'environnement la combinaison de l'obligation de moyen que représente l'usage des BAT.

D'autre part, le principe de proportionnalité souligné, sinon dénoncé, en droit de l'environnement, apparaît beaucoup moins nettement en droit du travail.

Même si, en effet, les directives particulières adoptées dans le cadre de la directive 89/391/CEE précisent toutes que les contraintes que ces dispositions contiennent ne peuvent contrarier *« la réalisation du développement de petites et moyennes entreprises »* il n'apparaît pas, dans l'énoncé du principe d'adaptation de la prévention au progrès technique, d'examen de proportionnalité lié au rapport coût – bénéfice de l'investissement éventuel. Les limites de cette adaptation ne sont donc pas, en droit du travail, économiques, mais uniquement techniques. En conséquence, le dépassement des valeurs d'exposition ne peut se justifier par l'absence de BAT(NEEC). Un tel dépassement, au contraire, entraîne, en droit du travail, l'application de mécanismes palliatifs, tels l'équipement de protection individuelle, pour les nuisances physiques, ou de confinement de l'activité, pour les nuisances chimiques.

L'on s'aperçoit en conséquence que lorsque la santé est l'objet direct de la mesure de prévention, comme c'est ici le cas en droit du travail, un tel principe de proportionnalité pour des raisons économiques ne pourrait, sans heurter, être admis[744]. Son application en droit de l'environnement se justifierait dès lors par le caractère indirect de la prévention que le droit de l'environnement réserve à la santé.

A contrario les BATNEEC ne pourraient-ils être admis, dans leur suffixe « NEEC », lorsque la protection de l'environnement induit directement celle de la santé, là où, pour reprendre les termes du Conseil d'Etat, *« il ne pourrait y avoir de balance des intérêts »*.

---

[743] Le régime de responsabilité divergerait en conséquence. Sur ceci, voir *infra*, chapitre 3.

[744] Toutefois, des polices communes à la protection de l'environnement et du travailleur, telle la police des établissements nucléaires, mettent en œuvre une balance des intérêts, en ce compris au regard de la santé, par le truchement du principe d'optimisation. Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 3.

C. Les limites du principe

161. La prédominance du principe de prévention en droit du travail, qui laisse entendre que la plupart des risques auxquels est confronté le travailleur sont connus, et que les moyens mis en oeuvre, le plus souvent à charge de l'employeur, doivent suffire à empêcher la survenue du dommage ou à en maintenir les effets sous un niveau collectivement acceptable, ne doit pas entraîner une vision idéaliste de la gestion du risque en entreprise. La prévention des risques professionnels, en d'autres termes, ne se résout pas à la définition, bien postérieure, du *principe* de prévention et, si elle l'adopte, n'exclut pas pour autant, comme il sera vu, le principe de précaution.

Les dispositions actuelles de protection de la santé et de la sécurité du travailleur reflètent encore, au moins dans leur terminologie, les risques d'hier qui, pour n'être rencontrés que s'ils étaient visibles et connus, étaient effectivement gérés par des mesures de prévention. Ces risques visibles étaient pour l'essentiel ceux occasionnés par les machines, comme les anciennes dispositions du R.G.P.T. en font largement foi. Les dispositions postérieures, concernant cette fois des risques diffus et invisibles, ont été ajoutées à ce texte bien plus tard, comme c'est le cas des substances dangereuses, depuis lors traitées principalement par des dispositions spécifiques du Code sur le bien-être au travail. Le constat est le même pour les conventions de l'OIT.

Dès lors, la prévention contre les risques d'accident que représente une machine – songeons aux machines à vapeur qui faisaient l'objet d'un titre distinct du R.G.P.T. – a par nature entraîné des mesures de prévention, dès lors que l'accident ou le dommage redouté était connu dans ces effets, et que des mesures d'éloignement, d'alerte, ou de protections individuelles devaient suffire à, en apparence à tout le moins, se protéger. C'est la sécurité, en d'autres termes, qui, plus que la santé, est à l'origine de cette « *culture de la prévention* ».

162. L'apparition de risques plus sournois, ou de leur connaissance, que constituent l'utilisation, et *a fortiori* la production, de substances dangereuses rend cette approche « mécanique » du risque peu convaincante, spécialement lorsque la doctrine spécialisée énonce que « *le plus souvent, il n'y a pas d'analyse des risques globale, et la santé et la sécurité du travailleur ou de l'utilisateur pèsent clairement moins dans la balance que les (prétendus) effets sur l'environnement* »[745]. Les pathologies industrielles liées à l'amiante en sont une illustration marquante, révélant « *avant tout les failles d'un système de non protection des salariés* »[746].

Il apparaît assez clairement que la réparation collective des maladies professionnelles ou des accidents du travail a à son tour favorisé cette approche préventive[747]. Le système n'est en effet pas, ou peu, basé sur la maîtrise des risques mais bien, comme souligné, sur la probabilité de la survenue d'un dommage, reconnaissant sa fréquence et sa nécessaire réparation[748].

---

[745] R. GROSJEAN, « L'exposition aux agents chimiques sur les lieux de travail », *Rev trav.*, juillet-août-septembre 1995, p. 22.
[746] O. BRIXI, « Le travail, c'est aussi la santé », *Revue PREVENIR*, n° 40 , 1er semestre 2001, p. 65.
[747] Sur ceci, voir *infra*, chapitre 3, section 2.
[748] A. THEBAUD-MONY, « Santé au travail : invisibilité sociale et rapports sociaux », *ibid.*, p. 44.

II. Le principe de précaution

A. Portée du principe

163. Le principe de précaution est apparu dans divers instruments internationaux à partir du début des années 1980, entre autres dans la Charte mondiale de la nature ou les Conférences interministérielles sur la protection de la mer du Nord[749]. Mais c'est la déclaration du 13 juin 1992 sur l'environnement et le développement, dite Déclaration de Rio, qui en arrête la définition la plus généralement répandue, en disposant dans son quinzième principe que :

> « *Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leur capacité. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ».

Il s'agit du rejet de la conception – telle celle des hygiénistes du 19ème siècle – que non seulement la science peut éclairer sans équivoque la nature et le degré du risque, mais encore qu'elle dispose ou disposera des moyens pour le prévenir ou pour réparer les dommages[750]. Ce rejet n'implique pas une abstention d'agir, mais oblige le décideur à « *une démarche prudentielle et l'adoption de mesures proportionnées au risque* »[751].

En droit européen de l'environnement, l'on sait que l'article 174, § 2, TCE pose le principe de précaution comme fondant l'action de celle-ci en matière de protection de l'environnement, qui comprend celle de la santé. Ceci procède d'une modification de cet article 174, § 2, portée par le traité de Maastricht qui, pour en faire un principe contraignant de l'action communautaire, ne le définit pas pour autant.

164. Issue du droit de l'environnement, une telle préoccupation, et *a fortiori* une telle définition, sont absentes en droit international du travail où, comme souligné, le principe de prévention domine. Aussi ne trouve-t-on pas dans les conventions de l'OIT, ni dans les instruments d'autres organisations comptant parmi leurs objectifs la protection de la sécurité et de la santé du travailleur, telles l'OCDE, de recours au principe de précaution.

Sous réserve de l'article 6 TCE, aux termes duquel « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* », qui vise donc également la politique sociale de l'Union européenne, le droit primaire européen relatif à la protection de la santé et de la sécurité du travailleur ne pose pas spécifiquement le principe de précaution comme base de l'action de la communauté en ce domaine. Les instruments récents de droit dérivé, telles la directive 2003/10/CE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à

---

[749] Pour rappel de l'histoire du droit international à cet égard, voir N. DE SADELEER, *Les principes..., op. cit.*, pp. 138 à 140.

[750] C. DE ROANY, « Des principes de précaution. Analyse de critères communs et interprétation différenciée », *R.J.E.*, 2/2004, p. 143.

[751] Y. JEGOUZO, « De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité », *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, p. 1167.

l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (bruit)[752] ou la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition aux agents cancérigènes ou mutagènes au travail[753], incluent en revanche le principe de précaution dans la motivation des dispositions qu'elles portent. Ainsi, la directive 2003/10/CE rappelle-t-elle que « *les connaissances scientifiques actuelles relatives aux effets sur la santé et la sécurité de l'exposition au bruit ne sont pas suffisantes pour permettre de définir des niveaux précis d'exposition couvrant tous les risques pour la santé et la sécurité, notamment en ce qui concerne les effets non auditifs du bruit* »[754], tandis que la directive 2004/37/CE indique on ne peut plus clairement que « *le principe de précaution doit être appliqué à la protection de la santé des travailleurs* »[755].

« *Pourquoi le principe de précaution s'arrêterait-il à la porte des entreprises ?* », s'interroge en ce sens André Cicolella[756], soulignant notamment que pour les substances chimiques les plus fréquemment utilisées, il n'existe « *de données complètes que dans 7 % des cas, des données partielles dans 43 % des cas, une carence totale étant à déplorer pour les 50 % restants* »[757].

165. En droit interne de l'environnement, le principe de précaution fait l'objet, en Région flamande, d'une consécration législative dans le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement[758]. Le livre Ier du Code wallon de l'environnement[759] indique que le principe de précaution « *inspire* » la politique environnementale de la Région. Ce dernier est défini comme le principe « *selon lequel l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable* », ces derniers mots insérant dans une définition assez classique du principe de précaution la notion de proportionnalité.

De manière générale, là où les ordres juridiques internes confèrent au principe de prévention une consécration législative, ceux-ci réservent le même sort au principe de précaution. Il en va ainsi du Code français de l'Environnement et de la Charte française de l'environnement[760], ou

---

[752] Directive 2003/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003, *op. cit.*

[753] Directive 2004/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, *op. cit.*

[754] 8ème considérant. Les « *effets non auditifs du bruit* » visent le dommage indirect d'une surexposition aux nuisances acoustiques. Au-delà des troubles auditifs connus, on songe aux pathologies cardio-vasculaires, pour lesquelles le lien avec une telle nuisance est suspecté, mais non encore établi.

[755] 14ème considérant.

[756] André CICOLELLA, « Risques toxiques : pourquoi le principe de précaution s'arrêterait-il à la porte des entreprises ? », *Revue PRÉVENIR,* n° 40, premier semestre 2001, p. 205. Voir, aussi, dans la même revue, M. GOLDBERG, « Le poids des facteurs professionnels, source d'inégalités sociales de santé », p. 51. L'auteur y souligne qu'en France, à l'exception des pathologies liées à l'amiante, « *on ne dispose à l'heure actuelle de pratiquement aucune étude permettant d'estimer (...) la fraction (du risque) attribuable à des facteurs professionnels pour les principales pathologies correspondant à des tableaux de maladies professionnelles* » (p. 57).

[757] *Ibid.*, p. 208.

[758] *Op. cit.*, art.1.2.1., § 2.

[759] Décret du 27 mai 2004, *op. cit.*, art. 3, 1°.

[760] *Op. cit.*, art. 5. Sur les conséquences de cette constitutionnalisation du principe de précaution, voir notamment M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, pp. 1157 à 1163 et Y. JEGOUZO, « De certaines obligations... », *op. cit.*, pp. 1164 à 1174.

de la loi canadienne sur la gestion de l'environnement qui, non inspirée de l'article 174, § 2, TCE, préfère au terme de précaution celui de « *prudence* »[761].

Le droit interne du travail, nonobstant les déclarations d'adoption du principe de précaution par les considérants cités des directives européennes les plus récentes, ne comprend pas, ou pas encore, de consécration législative du principe de précaution. Ainsi le système dynamique de gestion des risques repose explicitement, comme souligné, « *sur les principes généraux de prévention* » relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Les mesures de gestion des risques que comprennent ces « *principes généraux* », ne laissent pas place au doute nécessaire à consécration d'un principe de précaution. Le droit de la protection du travailleur au travail semble évoluer, en d'autres termes, dans un univers de certitude scientifique, les seules nuances introduites concernant les risques ne pouvant être techniquement limités et non pas scientifiquement connus[762].

Cette faiblesse apparente du principe de précaution en droit interne de la protection du travailleur est appelée à évoluer dès lors que, formellement, le principe d'intégration[763] oblige les Etats, comme son nom l'indique, à poursuivre les objectifs environnementaux dans toute autre politique. En outre, et fondamentalement, le principe de précaution s'est développé, au sein du droit de l'environnement, dès lors que la santé était menacée (B), ce qui laisse augurer d'un développement inévitable en droit du travail, en ce qu'il poursuit le même objectif.

Cependant, le principe de précaution s'exprime idéalement au travers des instruments de l'évaluation des incidences (C) et de l'autorisation (D).

B. Le principe de précaution et la protection de la santé

1. Le droit de l'environnement, berceau du principe

166. Geneviève SCHAMPS écrit que « *le principe de précaution est apparu, dans un premier temps, dans le domaine de l'environnement. Il a ensuite été étendu à la santé, à l'alimentation et à la protection du consommateur* »[764]. Il semble pouvoir être précisé que, si indéniablement le droit de l'environnement est le berceau du principe de précaution, c'est, historiquement, en ce qu'il concerne la santé.

Ceci apparaît en droit international[765] et, plus spécifiquement, en droit européen et dans les droits internes.

---

[761] Loi du 14 septembre 1999 sur la protection de l'environnement, *op. cit.*, art. 2, § 1er, a. La définition du droit canadien est très proche du 15ème principe de la Déclaration de Rio, et n'introduit pas de principe de proportionnalité en disposant « *qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles à l'environnement, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ».

[762] Sur les raisons et les limites de cette approche, voir *supra*, I, C.

[763] Sur le principe d'intégration, voir *infra*, III.

[764] G. SCHAMPS, « Le principe de précaution, dans un contexte de droit communautaire et de droit administratif : vers un nouveau fondement de la responsabilité civile ? », in *Mélanges offerts à Marcel Fontaine*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 215.

[765] N. DE SADELEER, *Les principes ..., op. cit.*, pp. 138 à 140.

La précaution élevée au rang de principe par l'article 174, § 2, TCE, a fondé, par définition, les directives environnementales adoptées en matière de protection de la santé. Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement[766] appelle à un renforcement du principe de précaution « *lors de la définition d'une approche visant à protéger la santé humaine et l'environnement* »[767], rappelant par là que le terreau d'apparition du principe de précaution demeure le cadre le plus habituel de son évolution.

La Commission est en outre l'auteur d'un certain nombre de communications articulant le principe de précaution et la protection de la santé, soit que celle-ci soit l'objet direct du document communautaire, soit qu'elle soit la finalité de la protection du consommateur ou de la sécurité alimentaire[768].

Le principe de précaution est également à l'œuvre dans les ordres juridiques internes, s'agissant, ici encore, de protéger la santé. Tel est le cas de la sécurité de la chaîne alimentaire, des dispositions visant à lutter contre les contaminations par la dioxine ou l'encéphalite spongiforme bovine, des polices des rayonnements ionisants, des ondes électromagnétiques, des substances dangereuses, etc...[769].

167. L'analyse des décisions juridictionnelles renforce le constat. Comme le note Chantal CANS, « *il n'est certainement pas anodin que les deux premières décisions ayant trait à la mise en œuvre du principe de précaution concernent des affaires relatives à la santé publique* »[770].

Ce constat se vérifie à l'étude des décisions juridictionnelles internationales. Ainsi l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce a abordé pour la première fois le principe de précaution dans l'affaire dite de « *la viande aux hormones* » opposant les Etats-Unis et le Canada à la Communauté européenne[771]. Le lien entre la santé et le principe de précaution a

---

[766] Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le 6ème programme d'action communautaire pour l'environnement, *J.O.L.*, n° 241, 10 septembre 2002, p. 1.

[767] Cinquième considérant.

[768] Pour une énumération, voir G. SCHAMPS, « Le principe de précaution, dans un contexte de droit communautaire... », *op. cit.*, p. 216, notes 14 et 15.

[769] *Ibid.*, p. 224, référence citée.

[770] Ch. CANS, « Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *RFD adm*, juillet – août 1999, p. 752, note 27. L'auteur ajoute que, dès lors qu'elles sont relatives à la santé, ces décisions mettant en œuvre le principe de précaution sont « *situées à la marge des matières qu'il est convenu de classer dans le droit de l'environnement* », opinion que partage Nicolas DE SADELEER pour lequel « *le principe de précaution ne se limite pas à la seule politique de l'environnement car elle permet de valider des mesures de protection de la santé, alors qu'il s'agit là d'une politique spécifique dont les rapports avec la politique de l'environnement demeurent ambigus* » (N. DE SADELEER, « La juridicisation du principe de précaution », *Amén.*, 2000, n° spécial, p. 16). Ces réflexions, que nous ne partageons pas, dépassent toutefois le cadre de cette étude.

[771] En 1988, les Communautés européennes avaient décrété un embargo sur la viande traitée aux hormones de croissance, ce dont les Etats-Unis et le Canada avaient saisi l'Organisation mondiale du commerce le 20 mai 1996. Une décision du mois de septembre 1997 a été confirmée par l'Organe d'appel de l'Organe de règlement des différends de l'OMC le 16 janvier 1998, condamnant la Communauté européenne à lever cet embargo, sauf à apporter des preuves scientifiques de la nocivité de la viande aux hormones. Ce faisant, l'Organe d'appel, tout en reconnaissant au principe de précaution la qualité de « *question importante mais abstraite* », ne prête pas audit principe le pouvoir de prévaloir sur l'exigence d'une preuve scientifique des risques, imposée par l'article 5 de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS). La célèbre affaire de l'interdiction de l'amiante par la France, elle aussi soumise à l'Organe de règlement des différends, ne fait pas appel au principe de précaution, mais bien à celui, non exprimé cependant, de prévention, dès lors qu'aux termes de la décision de l'Organe d'appel, les risques pour la santé que présentent les fibres d'amiante sont « *bien connus et extrêmement graves* » (rapport de l'Organe d'appel, § 171). Sur ceci, voir *infra*, sections 2 et 3, et chapitre 3.

également été évoqué, même si le principe a été écarté, devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC dans la décision d'embargo prononcée par l'Australie sur les saumons canadiens[772] et dans l'affaire opposant les Etats-Unis au Japon, ce dernier pays ayant subordonné l'importation de certains produits agricoles américains à l'application préalable d'un strict traitement phytosanitaire[773].

Le lien entre l'application du principe de précaution et la santé, apparaît, à l'évidence, beaucoup plus nettement dans la jurisprudence des Communautés européennes, où sa qualité de principe contraignant n'est pas contestée. Ainsi la Cour s'est-elle exprimée dans le cadre de la protection contre l'encéphalite spongiforme bovine et sa contagion à l'homme[774], dans la problématique de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement[775] ou encore s'agissant de la police des substances dangereuses[776] [777].

L'on relèvera que, dans plusieurs de ces matières, la Communauté a légiféré sur une autre base juridique que l'article 175 TCE, siège des dispositions environnementales. Tel est le cas des substances dangereuses.

La Cour de justice, dans un arrêt récent[778], a à cet égard dit pour droit, dans une affaire soulevant pourtant une question de libre circulation des marchandises et d'interprétation d'une directive, que l'intégration de la santé dans l'environnement et l'intégration de l'environnement dans toute politique communautaire conduit à appliquer le principe de précaution à la santé, quelle que soit la politique poursuivie[779].

L'on sait que la jurisprudence du Conseil d'Etat a développé le principe de précaution dans les contentieux qui lui ont été soumis mettant en cause les risques sanitaires incertains, spécialement en matière de téléphonie mobile et de rayonnements liés aux lignes à haute tension[780]. La jurisprudence s'est particulièrement développée dans le contentieux du référé, dont la rapidité procédurale n'a pas empêché que le Conseil se montre « *sensible à la plausibilité de la survenance de risques faisant l'objet de controverses scientifiques* »[781].

---

[772] Rapport de l'Organe d'appel du 30 octobre 1998.
[773] Rapport de l'Organe d'appel du 22 février 1999.
[774] C.J.C.E., 5 mai 1998 (ROYAUME UNI C/ COMMISSION), aff. C-180, *Rec.*, 1998, I-02265 et C.J.C.E., 5 juillet 1998, (THE QUEEN C/ MINISTRY OF AGRICULTURE ET AL.), aff. C-157/96, *Rec.*, 1998, I-02211.
[775] C.J.C.E., 25 mars 2000, (ASSOCIATION GREEN PEACE FRANCE ET AL. C/ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE ET AL.), aff. C-6/99, *Rec.*, 2000, I-01651; C.J.C.E., 9 septembre 2003 (MONSANTO AGRICOLTURA ITALIA ET AL. C/ PRÉSIDENSA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI ET AL.), aff. C-236/01; C.J.C.E., 26 mai 2005 (MINISTERO DELLA SALUTE C/ COORDINAMENTO DELLE ASSOCIAZIONI PER LA DIFESA DELL'AMBIENTE), aff. C-132/03.
[776] Voir B. 2, ci-après.
[777] M. PAQUES, « La Cour de justice des Communautés européennes et le principe de précaution, l'ESB et l'OGM », *Amén.*, 2001, pp. 5 à 9.
[778] C.J.C.E, 2 décembre 2004, (COMMISSION C. PAYS-BAS), aff. C-41/02.
[779] L'on notera incidemment que, par le biais du principe de précaution, la santé publique participe ainsi de l'harmonisation des dispositions nationales touchant à ce sujet, alors même que l'harmonisation des dispositions internes de santé publique est refusée à la Communauté par l'article 152, § 4, TCE.
[780] Sur ceci, voir *supra*, chapitre I, section 4, § 2, et M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : chronique d'une naissance annoncée », *op. cit.*, pp. 169 à 179, et nombreuse jurisprudence citée.
[781] N. DE SADELEER, « Le droit constitutionnel à la protection de la santé et à un environnement sain emporte la reconnaissance du principe de précaution », *obs.* sous C.E ., 20 août 1999, VENTER, n° 82.130, *Amén.*, 2000, p. 36.

2. L'extension du principe au droit du travail

168. Le principe de précaution a été introduit tardivement dans le traité communautaire, par rapport aux autres principes de l'action préventive, de la correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur, et n'y a pas été défini. Ceci n'a pas empêché qu'il s'impose comme un nouveau principe général de droit communautaire[782], sous l'impulsion, notamment, d'une abondante jurisprudence. La protection de la santé s'impose d'emblée comme la justification de cette extension, le tribunal de première instance, dans un arrêt célèbre, disant pour droit que :

> « *bien qu'il soit uniquement mentionné dans le traité en relation avec la politique de l'environnement, le principe de précaution est donc un champ d'application plus vaste. Il a vocation à s'appliquer, en vue d'assurer un niveau de protection élevé de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des domaines d'action de la Communauté. En particulier, l'article 3, sous p) CE prévoit, parmi les politiques et actions de la Communauté, « une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé ». De même, l'article 153 CE vise un niveau de protection élevé des consommateurs et l'article 174, § 2, CE assigne un niveau élevé de protection élevé à la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement. En outre, les exigences relatives à ce niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine sont explicitement intégrées dans la définition et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques et actions de la Communauté, «en vertu, respectivement, des articles 6 CE et 152, § 1, CE »*[783].

Le tribunal de première instance fait ainsi de la santé publique un objectif transversal du droit communautaire qu'aucune considération économique ne pourrait surpasser, même si la réalité et la gravité du risque ne sont pas scientifiquement établies[784]. Aussi, ne distingue-t-on pas de raison, ni scientifique ni juridique, d'exclure la protection du travailleur de cette propension englobante du principe de précaution. La Cour a d'ailleurs jugé, dans le domaine voisin que constitue la libre circulation des substances dangereuses et la gestion des risques y liés, que la protection du travailleur rendait conforme au droit communautaire une interdiction du trichloréthylène, quand bien même cette interdiction constituait indubitablement une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative[785].

Cet arrêt est directement dicté par la considération de protection de la santé, ici du travailleur, qui seule permet de justifier la restriction aux échanges que constituait l'interdiction de cette substance dangereuse[786]. Sans citer le principe de précaution, la Cour en fait néanmoins un usage clair en exposant que « *compte tenu des derniers travaux de la recherche médicale en la matière, mais aussi des difficultés de détermination, en l'état actuel de cette recherche, du*

---

[782] N. DE SADELEER, « Le principe de précaution – un nouveau principe général de droit », *J.T.E.*, mai 2003, n° 99, p. 129.

[783] Trib. C.E., 26 novembre 2002, (ARTEGODAN GMBH ET AL. C. COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES), aff. jointes T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00, T-141/00, *Rec.*, 2002, II-4945.

[784] G. BOSSIS, « L'affirmation de la primauté du principe de précaution sur l'avis des experts », *op. cit.*, p. 251.

[785] C.J.C.E., 11 juillet 2000, (KEMIKALIEINSPEKTIONEN C. TOOLEX ALPHA AB), aff. C-473/98, *Amén.*, 2001, p. 134 et obs. O. SEGNANA. Sur l'articulation du droit de l'environnement et du droit du travail relative aux substances dangereuses, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 1.

[786] En ce sens, M. PAQUES, « La Cour de justice des Communautés européennes et le principe de précaution, l'ESB et l'OGM », *op. cit.*, 2001, p. 8.

seuil critique à partir duquel l'exposition au trichloréthylène constituerait un risque sérieux pour la santé humaine, aucun élément du dossier ne permet à la Cour de constater qu'une réglementation telle que celle en cause au principal va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé ».

Ainsi, de façon constante, la protection de la santé se dégage comme socle de développement d'un principe de précaution né, originellement, « *du souci de gérer les problèmes d'environnement à l'échelle planétaire, associé au concept de développement durable* » mais traduisant aussi, ceci expliquant cela, « *la réaction provoquée par les carences de la prévention constatées lors de plusieurs crises sanitaires récentes* »[787].

169. Le vœu du législateur européen de voir la législation protectrice de la santé du travailleur guidée par le principe de précaution se justifie donc quant à son objet, la santé étant sans conteste la préoccupation la plus dynamisante de l'évolution du principe, spécialement par voie juridictionnelle. Ce vœu ne trouve cependant pas pour l'heure d'application, dès lors qu'on ne connaît pas de litige lié à l'application de la directive 89/391/CEE ou à l'une de ses directives particulières, dont le principe de précaution ait explicitement guidé la solution. Sans que ceci puisse constituer un constat définitif, ce retard pris par rapport à la construction du droit de l'environnement peut s'expliquer, à notre sens, tant par des raisons fondamentales que formelles.

Les raisons de fond nous paraissent doubles. Les premières ont trait à la transparence de la décision et à l'association de victimes potentielles du risque à la prise de celle-ci. L'émergence du principe de précaution en droit de l'environnement est en effet consécutif à la mise en échec de la prévention, révélée par des accidents ou catastrophes diverses, comme on l'a dit toujours liées à la santé : sang contaminé, dioxine, dissémination d'OGM, encéphalite spongiforme bovine, ... Ces accidents ont engendré un « *désir accru de participation* » dès lors que l' « *on consent difficilement à encourir des risques dont on n'a pas été préalablement averti, que l'on n'a pas acceptés ou qui n'ont pas été débattus de façon démocratique* »[788].

Or, le risque similaire encouru sur les lieux du travail rencontre l'*idée* que ce risque a été accepté, et qu'il est par ailleurs collectivement géré par le truchement de la participation d'organes composés notamment de représentants élus du travailleur, sinon du travailleur lui-même[789]. Aussi la connaissance du risque étant *a priori* meilleure, et l'analyse du rapport risque/bénéfice pouvant plus facilement pencher du côté du bénéfice dans le chef du travailleur, qui y participe, que dans celui de l'homme dans son environnement, qui y voit beaucoup moins d'intérêt, le principe de précaution constitue-t-il moins pour le travailleur que pour le riverain ou le consommateur la réponse à l'abandon de la croyance à la science sécuritaire.

La seconde raison fondamentale nous semble être la perspective spatio-temporelle de la mise en œuvre du principe de précaution en droit de l'environnement. Celui-ci est en effet manifestement contemporain de la dimension planétaire des pollutions, en même temps que de leur durabilité susceptible de mettre en péril les générations futures. Il y a, dans la mise en œuvre du principe de précaution en droit de l'environnement une démarche altruiste,

---

[787] PH. KOURILSKY et G. VINEY, « Le principe de précaution », Rapport au premier Ministre, 15 octobre 1999, p. 5.
[788] Ph. KOURILSKY et G. VINEY, *ibid.*, p. 14.
[789] Voir *infra*, III, Le principe de participation.

empreinte d'un certain désintéressement. A cet égard le droit du travail constitue un terreau moins fertile. Il se développe dans un milieu confiné et protège le travailleur et les personnes qui y sont assimilées d'un risque qui, sans être forcément immédiat, le concerne en principe personnellement. Sauf les risques liés aux radiations ionisantes et ceux pesant sur la travailleuse enceinte, les pathologies du travail ne concernent en effet normalement pas les générations futures.

Les deux autres raisons sont formelles, et tiennent à la faible procéduralisation des évaluations des risques en droit du travail et, en Belgique à tout le moins, à la quasi absence d'autorisation.

C. L'évaluation des risques

170. L'évaluation des risques ou des incidences, est, comme pour le principe de prévention, un outil majeur de l'application du principe de précaution. « *La mise en œuvre d'une approche fondée sur le principe de précaution devrait commencer par une évaluation scientifique qui soit aussi complète que possible et, lorsque faire se peut, déterminer à chaque étape le degré d'incertitude scientifique* »[790].

Cette évaluation des risques est une « *garantie procédurale importante en vue d'assurer l'objectivité scientifique des mesures et d'éviter la prise de mesures arbitraires* »[791]. La nécessité qu'impose le principe de précaution d'évaluer la nature et les degrés du risque afin, au vu des meilleures données scientifiques disponibles, de le réduire au minimum, et de décider au mieux en tenant compte d'un risque suspecté mais dont la science n'a pas élaboré tous les contours, implique que soient aménagées des procédures d'évaluation[792]. Il en résulte que, dès lors que la police externe des établissements classés est partout en Union européenne soumise à permis, cet impératif procédural permet un contrôle de légalité de ces décisions, lequel s'élargit donc au contact du principe de précaution[793].

La communication de la Commission sur le recours au principe de précaution[794] détermine, pour identifier « *les facteurs déclenchants de recours au principe de précaution* », l'évaluation scientifique des risques qu'il convient de mener, laquelle comporte quatre éléments : l'identification du danger, la caractérisation du danger, l'évaluation de l'exposition et la caractérisation du risque. Ce modèle d'évaluation emprunte à celui en vigueur depuis des années en matière de substances et préparations dangereuses[795].

L' « *identification du danger* » se concentre d'ailleurs sur les agents biologiques, chimiques ou physiques susceptibles d'avoir des effets défavorables ; la « *caractérisation du danger* » consiste à déterminer la nature et la gravité de ces effets, et ce en terme quantitatif ou qualitatif.

---

[790] Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, COM (2000) 1 final, 2 février 2000, p. 16.
[791] Trib. C.E., n° T-70/99, 11 septembre 2002 (ALPHARMA INC. C. CONSEIL), *Rec.*, 2002, liv. 9, II, 3495.
[792] Ph. KOURILSKY et G. VINEY, *op. cit.*, p. 6 ; M. PÂQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : chronique d'une naissance annoncée », *J.T.*, 28 février 2004, pp. 169 et 172 ; B. DUBUISSON, « Regards croisés sur le principe de précaution », *Amén.*, 2000, n° spécial, p. 18.
[793] N. DE SADELEER, « La juridicisation du principe de précaution », *ibid.*, p. 15.
[794] *Op. cit.*, p. 13 et annexe III.
[795] Sur les substances dangereuses, voir *infra* titre II, chapitre 1er, section 1.

L' « *évaluation de l'exposition* » étudie la probabilité d'exposition à l'agent étudié tandis que la « *caractérisation du risque* » estime qualitativement ou quantitativement la probabilité, la fréquence et la gravité des effets défavorables, compte tenu des incertitudes scientifiques, susceptibles d'affecter la santé ou l'environnement.

171. Ce schéma d'évaluation proposé par la Commission dans sa communication présente une double curiosité.

D'une part, dès lors que le principe de précaution est apparu et s'est développé dans la sphère de compétence environnementale de l'Union, il est remarquable que ce schéma diffère de l'objet des évaluations des incidences sur l'environnement, tel que fixé, même si peu développé, par la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement[796].

D'autre part, ce modèle s'apparente à ceux prévus par les directives particulières au sens de la directive 89/391/CEE[797], qui visent d'ailleurs la protection du travailleur contre les mêmes agents chimiques, physiques ou biologiques.

En outre, l'évaluation du risque proposée par la Commission repose sur une identification préalable du danger qui se concentre sur les seuls agents biologiques, chimiques ou physiques susceptibles de comportement dommageable, soit les agents qui font précisément l'objet des directives particulières, au sens de la directive 89/391/CEE, prises en matière de protection de la santé du travailleur au travail. L'évaluation de ces risques comme élément déclenchant le recours au principe de précaution rappelle donc, en ce qu'il vient « *implicitement conforter des mesures de police sanitaire* »[798], la parenté du droit du travail et du droit de l'environnement.

L'on s'aperçoit en conséquence que lorsque la santé est l'objet de l'évaluation des risques, celle-ci se distingue des évaluations des incidences généralement connues en droit de l'environnement pour se rapprocher de celles mises en place pour appréhender le risque encouru par le travailleur au travail, voire pour se confondre, comme en l'espèce, avec celles en vigueur pour l'évaluation des substances dangereuses[799]. Celles-ci trouvent leur *ratio legis* dans le concours d'intérêts consistant à assurer la libre circulation des substances dangereuse tout en protégeant le travailleur et l'environnement contre les risques que les production, circulation et emploi de ces substances pourraient générer.

Or l'on sait que l'évaluation des substances dangereuses, ou, plus exactement, l'absence d'évaluation pour la plupart d'entre elles, a conduit la Commission européenne à élaborer une nouvelle approche de gestion des substances chimiques, dont l'Union est la première productrice sur le marché, connue sous le nom de « *programme REACH* »[800]. Cette refonte, quels que soient ses développements, est un aveu du danger que, pour la plupart des

---

[796] *Op. cit.*, art. 3 à 5, et annexe IV.
[797] Voir *supra*, II, B, 1.
[798] C.E. fr., 25 septembre 1998, ASSOCIATION GREEN PEACE FRANCE, Req. Niero 194348, conclusions J.-H. STAHL, (avis de section), cité par CH. CANS, « Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *RFD adm.*, juillet – août 1999, p. 760.
[799] Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 1.
[800] Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 1, § 1, H.

substances chimiques, la Communauté a laissé courir à ses habitants, à l'environnement et au travailleur. Certes, comme il sera vu, la classification des substances dangereuses, la limitation de leur mise sur le marché et, s'agissant de ce dernier, la fiche de sécurité accompagnant le produit et destinée à l'informer des dangers que celui-ci recèle, agissent, comme un filtre, en amont de la protection de la sécurité et de la santé au travail. Mais il paraît douteux de croire en l'efficacité d'une obligation d'évaluation des dangers pesant, en aval, sur l'employeur, dès lors qu'une telle évaluation est apparue, le plus souvent, au producteur ou à l'Etat su le territoire duquel il se trouve, financièrement impossible à réaliser dans les délais utiles à la commercialisation.

D. Les autorisations

172. A l'instar du principe de prévention, le principe de précaution trouve dans le permis un instrument essentiel de son application, spécialement dès lors que ce permis constitue le prolongement de l'évaluation des risques et motive ses dispositions sur la base de celle-ci[801].

Comme déjà souligné, l'existence d'un acte administratif, d'usage dans la police des établissements classés, donne l'occasion d'un contrôle de la légalité de cette décision, au regard du principe de précaution.

L'examen de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au principe de précaution révèle une référence constante à la protection de la santé. Qu'il s'agisse des antennes de mobilophonie ou des lignes à haute tension, l'incertitude du risque pour la santé que constitue les radiations non ionisantes ne pourrait, selon la jurisprudence et en vertu du principe de précaution, constituer une raison objective d'absence d'analyse et de prise en compte de ces risques dans la décision finale[802].

Au cours d'une courte évolution jurisprudentielle, « *le Conseil d'Etat reconnaît le principe de précaution comme une source autonome de prudence dans l'élaboration d'actes de police* »[803], reconnaissance qui nécessite de dire pour droit que la protection de la santé fait partie du champ d'instruction d'une demande d'autorisation administrative, quand bien même l'autorité compétente qui l'a délivrée ne l'est pas pour régler la protection de la santé par voie normative.

Cet élargissement de la motivation nécessaire des permis, fussent-ils limités à des actes et travaux d'urbanisme, entraîne l'accroissement corollaire du contrôle exercé sur la légalité de l'acte[804]. En résumé, sans la santé, pas de principe de précaution, sans principe de précaution, pas de contrôle efficace de la gestion des risques hypothétiques …

---

[801] Le permis n'est pas le seul instrument à la disposition des décideurs lors d'un recours au principe de précaution « *La décision de financer un programme de recherche ou encore la décision d'informer l'opinion publique quant aux possibles effets négatifs d'un produit ou d'un procédé peuvent, elles aussi, constituer des actes inspirés par le principe de précaution* » (communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, *op. cit.*, p. 15).

[802] M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution… », *op. cit.*, et nombreuse jurisprudence citée.

[803] *Ibid.*, p. 171

[804] Ch. CANS, « Les principes de précaution, … », *op. cit.*, p. 756.

Outre la possibilité de contrôle qu'il offre, le permis présente de surcroît, relativement au principe de précaution, l'avantage d'être modifiable[805], notamment dans ses conditions d'exploiter, plus aisément qu'un acte réglementaire et *a fortiori* législatif. En d'autres termes, « *il faut pouvoir interdire ce qui a été autorisé de même qu'il faut pouvoir desserrer le corset de protection adopté lorsque les craintes se dissipent en raison de l'amélioration de l'information* »[806].

173. L'absence, en Belgique, de permis autorisant spécifiquement la mise au travail et les conditions de ce travail freine, cela s'entend, l'application du principe de précaution dirigé vers la santé du travailleur. Le principe, indubitablement, s'applique cependant à l'employeur dans les décisions qu'il lui appartient de prendre dans le cadre du système dynamique de gestion des risques. En l'absence d'acte administratif dont la légalité pourrait être vérifiée, et le principe de précaution n'étant pas un principe de responsabilité[807], le contrôle de la mise en œuvre de ce principe demeure aléatoire.

Il convient, toutefois, de mettre en exergue une disposition de l'arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé du travailleur[808], en ce qu'elle met manifestement en œuvre le principe de précaution, sans pour autant utiliser l'expression. L'article 33, § 3, de cet arrêté royal dispose en effet que « *lorsque les résultats de l'évaluation de santé des travailleurs concernés indiquent une incertitude sur l'existence effective du risque, le conseiller en prévention – médecin du travail peut proposer d'allonger la périodicité de l'évaluation de santé périodique par tranche annuelle* ». Cette application du principe de précaution s'accompagne d'un « *système de contrôle approprié de l'exposition des travailleurs* », à savoir une surveillance biologique spécifique, des explorations radiographiques, des tests de dépistage et d'examens physiologiques. De façon parfaitement similaire à ce qui prévaut en matière de police externe de l'établissement classé, l'on s'aperçoit que cette application expresse du principe de précaution a, ici aussi, pour cadre la décision administrative d'une autorité, en l'occurrence d'un médecin, et, pour objet direct, c'est l'évidence, la protection de la santé.

Un deuxième exemple est fourni par la réglementation concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail[809]. Le principe de précaution guidant les polices les plus récentes en matière d'organismes génétiquement modifiés (O.G.M.)[810] s'impose manifestement à l'employeur qui, sur la base d'une évaluation spécifique[811], est tenu, parmi d'autres mesures s'il ne peut éviter l'exposition des travailleurs à un risque révélé, de limiter le nombre de travailleurs exposés ou susceptibles de l'être et de concevoir des processus de travail visant, le cas échéant, à minimiser la dissémination d'agents biologiques sur le lieu du travail. Face aux mêmes risques, le principe de prévention, quant à lui, conduirait à interdire l'exposition et à éviter la dissémination.

---

[805] Ph. KOURILSKY et G. VINEY, *op. cit.*, p. 23.
[806] N. DE SADELEER, « La juridicisation du principe de précaution », *op. cit.*, p. 16.
[807] Sur ceci, voir *infra*, chapitre 3.
[808] *Mon. b.*, 16 juin.
[809] Directive 2000/54/CE, *op. cit.*, et A.R. du 4 août 1996, *op. cit.*
[810] Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 4.
[811] Sur ceci, voir *supra*, chapitre 2, section 1, § 2, I, B, 1, a).

III. Le principe de participation

174. La participation fait l'objet du dixième principe de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, qui dispose que :

> « *Il vaut mieux que les questions d'environnement soient traitées avec la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qu'il convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances et activités dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant des informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, y compris à des sanctions et réparations, doit être assuré* ».

La Convention de l'ONU/CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement est connue sous le nom de « *Convention d'Aarhus* ». A l'accès à l'information, la participation à la décision, et l'accès au juge, véritable triptyque du principe de participation, la Convention confère la « *formalisation juridique du principe de rationalité écologique* »[812] qu'il contient.
Le droit primaire européen ne fait pas de la participation un principe au même sens que celui de prévention ou de précaution.

La directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement[813] garantit le droit d'accès aux informations environnementales (information passive) et a pour objectif « *de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public* » (information active). Elle assure également l'accès à la justice.

S'agissant des établissements classés, ces dispositions font double emploi avec ce que contient, depuis sa modification du 26 mai 2003, la directive IPPC. Celle-ci en effet prescrit l'accès à l'information et la participation du public à la procédure d'autorisation lors de la délivrance de toute autorisation, ainsi que l'accès à la justice pour la population concernée[814].
Il en va de même de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement[815], qui impose la communication d'informations pertinentes au public, relatives à la demande d'autorisation, et la possibilité pour celui-ci de participer activement au processus décisionnel.

---

[812] P. LE LOUARN, « Le principe de participation et le droit de l'environnement », *Dr. env.*, n° 90, juillet – août 2001, p. 128.
[813] Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, *J.O.L.*, n° 41, 14 février 2003, p. 26.
[814] Directive 96/61/CE du 24 septembre 1996, *op. cit.*, telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, *op. cit.*
[815] Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *op. cit.*, telle que modifiée par la même directive 2003/35/CE du Parlement et du Conseil du 26 mai 2003, *op. cit.*

Le principe de participation reçoit consécration législative dans plusieurs Etats membres. Le Code français de l'environnement, par exemple, en fait son quatrième et dernier principe général, celui « *selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* »[816]. En Belgique, le Code wallon de l'environnement, au titre des principes, prescrit un « *droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenu par les autorités publiques* » et fait obligation à celles-ci de diffuser et de mettre « *à la disposition du public les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent* ». En outre, « *l'éducation et l'information à l'environnement contribuent à l'exercice des droits et devoirs énoncés au présent titre* »[817].

L'on s'aperçoit que l'un des volets du triptyque, à savoir le droit d'accès à l'information, est aussi une liberté fondamentale protégée par l'article 32 de la Constitution, laquelle consacre à ce titre un droit subjectif ne nécessitant pas d'intervention législative[818]. On trouve cependant des dispositions normatives relatives au droit d'accès à l'information en matière environnementale dans les trois régions, ceci s'expliquant par le fait que ces décrets et ordonnance visent à transposer une directive antérieure à l'inscription du droit fondamental de l'accès à l'administration dans la Constitution[819]. En outre, ledit article 23 de la Constitution consacre le droit fondamental du travailleur à l'information et au droit à la garantie d'un environnement sain, lequel emporte le droit à l'information[820].

175. Sans recevoir en droit du travail la consécration de principe général, la participation du travailleur aux conditions de travail affectant sa sécurité et sa santé fait l'objet de dispositions en droits international, européen et interne. Ainsi, la Convention C 155 de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs dispose-t-elle que ceux-ci ont droit à une formation appropriée dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène au travail, tant en entreprise qu'au cours de leur enseignement supérieur, technique, médical ou professionnel[821]. De même doivent-ils recevoir une information suffisante concernant les mesures prises par l'employeur

---

[816] Art. L110-1, 4°.
[817] Art. 4 et 5.
[818] J. SAMBON, « L'accès à l'information en matière d'environnement : un droit fondamental », *Amén.*, 1996, n° spécial, p. 241 ; voir aussi F. HAUMONT, « L'information environnementale : la responsabilité des pouvoirs publics », pp. 103 à 146; in B. DUBUISSON et P. JADOUL (dir.), *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil,* Bruxelles, FUL, 2000; M. HANOTIAU, « Le droit à l'information », *Rev. Trim. D. H.,* 1993, pp. 23 à 56 ; F. JONGEN, « La publicité de l'administration », *J.T.*, 2 décembre 1995, pp. 777 à 788 ; A. GOSSERIES, « Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement. Examen de la jurisprudence wallonne (1993-1996) », *Amén.*, 1997, pp. 85 à 96; R. ANDERSEN, « L'accès à l'information en matière d'urbanisme et d'environnement au tournant du millénaire », *Amén.*, 2000, n° spécial, pp. 67 à 72 ; Ch. LARSSEN, « La directive 2003/4 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil : analyse de la directive et de sa transposition en droit interne », *Amén.*, 2005, pp. 3 à 25.
[819] Il s'agit du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, (*Mon. b.*, 11 octobre), abrogé et remplacé aujourd'hui par le Code wallon de l'environnement (Partie III, titre Ier), de l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale (*Mon. b.*, 1er octobre) et de l'article 33 de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique (VLAREM) (*Mon. b.*, 26 juin). Cette disposition du VLAREM a été abrogée par le décret du 18 mai 1999 relatif à la publicité de l'administration, lequel a lui-même été remplacé par le décret homonyme du 26 mars 2004 (*Mon. b.*, 1er juillet).
[820] C.A., 15 septembre 2004, n° 150/2004. Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 2, section 5, § 2.
[821] Art. 14 et 17 c et d.

pour garantir leur sécurité et leur santé. La Convention de l'OIT C 161 sur les services de santé au travail pose la participation aux décisions en matière de santé comme nécessaire pour les travailleurs, et impose aux services de santé au travail de « *collaborer à la diffusion de l'information, à la formation et à l'éducation dans les domaines de la santé et de l'hygiène au travail ainsi que de l'ergonomie* »[822].

La directive 89/391/CEE fait de la formation et de l'information des travailleurs un objectif clé, ainsi exposé dans son préambule :

> « *Considérant que, pour assurer un meilleur niveau de protection, il est nécessaire que les travailleurs et/ou leurs représentants soient informés des risques pour leur sécurité et leur santé et des mesures requises pour réduire ou supprimer ces risques ; qu'il est également indispensable qu'ils soient à même de contribuer, par une participation équilibrée conformément aux législations et/ou pratiques nationales, à ce que les mesures nécessaires de protection soient prises ;*
>
> *Considérant qu'il est nécessaire de développer l'information, le dialogue et la participation équilibrée en matière de sécurité et de santé sur le lieu de travail entre les employeurs et les travailleurs et/ou leur représentant grâce à des procédures et instruments adéquats, conformément aux législations et/ou pratiques nationales* »[823].

Les principes généraux posés par la directive servent à mettre en œuvre ces « *obligations générales* » de l'employeur que sont, notamment, « *la formation et l'information* »[824].

176. En droit interne, le Code sur le bien-être au travail[825] érige deux éléments du triptyque de la participation, en l'occurrence la formation et l'information du travailleur, au rang de principes généraux. Aux termes de ceux-ci, l'employeur est tenu d'informer les travailleurs des risques qu'ils encourent et des mesures de prévention prises « *dont ils ont besoin pour l'exécution de leur tâche ou dont ils ont besoin pour la protection de leur sécurité ou de leur santé et de celle des autres travailleurs* ». L'employeur établit également un programme de formation des travailleurs « *en tenant compte des données du plan global de prévention* ». Cette mesure collective s'accompagne d'une formation individuelle, adaptée à la réalité du risque encouru par chaque travailleur et à son évolution. Cette formation est donnée notamment à l'occasion de l'engagement, d'une mutation, de l'introduction d'un nouvel équipement de travail ou d'une nouvelle technologie.

---

[822] Art. 5, i.

[823] Considérants 11 et 12. Les principales directives particulières prises dans le cadre de la directive 89/391 font application spécifique de ces principes. Ainsi la directive 98/24/CE du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu du travail (*op. cit.*) rappelle que « *la Commission a défini et fixé un système d'information spécifique relatif aux substances et préparations dangereuses sous la forme de fiches, de données de sécurité* » et « *que la directive 92/58/CEE du Conseil du 24 juin 1992 concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail (...) établit un système de marquage pour les récipients et les tuyauteries utilisés pour des substances ou préparations dangereuses sur le lieu de travail* » (13ème considérant). Elle impose à l'employeur d'informer les travailleurs et leurs représentants « *des risques que les agents chimiques peuvent présenter pour leur santé et leur sécurité ainsi que des mesures nécessaires pour réduire ou supprimer ces risques, et qu'ils soient à même de contrôler que les mesures de protection nécessaires sont prises* ».

[824] Art. 6, § 1er.

[825] Titre I, chapitre 3, art. 17 à 21.

En outre, l'article 23 de la Constitution énonce, parmi les droits fondamentaux du travailleur, « *le droit d'information, de consultation et de négociation collective* ». ». Ce droit, comme les autres droits économiques et sociaux faisant l'objet de l'article 23, est dépourvu d'effets directs, sous réserve d'une évolution jurisprudentielle, mais possède des effets indirects des droits de la deuxième génération[826].

Il ressort de ce premier tour d'horizon de l'existence d'un principe de participation commun en droit du travail et de l'environnement dans la gestion des risques, que l'information apparaît sous ses aspects actifs et passifs dans les deux branches du droit, à des degrés fort variables, et, en conséquence, mis en œuvre par des procédures différentes (A). Il en va de même de l'obligation de formation (B).

A. L'information

1. L'information active

177. Tant la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement que la directive 89/391/CEE visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, obligent les Etats membres à informer d'initiative le public concerné. Ainsi, la directive 2003/4 se donne pour objectif, « *de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public* » en privilégiant les technologies de télécommunication[827], tandis que la directive 89/391 impose à l'employeur de prendre les mesures appropriées pour que les travailleurs soient spontanément informés des risques pour leur sécurité ou leur santé[828].

En droit de l'environnement, le mode le plus répandu d'information active est l'enquête publique liée au projet[829] d'établir ou de modifier un établissement classé. Outre qu'il répond à l'esprit de la directive 2003/4, ce mécanisme est également directement visé par la directive IPPC[830].

« *L'enquête publique mêle étroitement l'information et la participation* ». Son régime « *répond à l'objectif d'information et de participation de l'administration et du public relativement au processus décisionnel environnemental* »[831]. Liée à un projet, elle ne connaît donc pas de correspondant fidèle en droit du travail, vu l'absence de permis comme instrument général du contrôle a priori du risque à gérer. L'enquête publique est conçue comme un média d'échange d'informations, celle que reçoit le public, concernant le projet qui est soumis à son avis, et celle qu'en retour reçoit l'autorité compétente, consistant précisément en la réaction du public[832]. Ainsi, « *les enquêtes publiques constituent indéniablement le terrain d'élection du droit à la participation* »[833].

---

[826] Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 2, section 5, § 2.
[827] Art. 1er, b.
[828] Art. 10.
[829] F. HAUMONT, « La responsabilité civile liée à l'information et au conseil », *op. cit.*, p. 104.
[830] Art. 15. L'enquête publique est également consacrée par les articles 6 et 8 de la Convention d'Aarhus.
[831] E. NAIM-GESBERT, « *Les dimensions...* », *op. cit.*, p. 672.
[832] *Ibid.*, p. 106.
[833] N. DE SADELEER, *Les principes ...*, p. 344.

En dehors de projets, l'information environnementale active connaît peu de développement[834]. Un domaine fait cependant exception, qui est celui des substances dangereuses, dont le régime juridique repose sur des obligations de classification et d'étiquetage, précisément destinées à informer l'utilisateur des dangers présentés par la substance considérée. Toutefois, outre qu'il s'agit en l'espèce de la dangerosité liée à un produit et non du risque généré par une activité ou une installation, la police des substances dangereuses s'est développée, ceci expliquant sans doute cela, dans le cadre juridique de la libre circulation des marchandises couplée avec la nécessaire protection des travailleurs, plusieurs années avant que l'environnement fasse à son tour l'objet de la préoccupation déclarée du législateur[835].

178. Car en ce qui concerne la protection du travailleur, en effet, l'information active est l'instrument le plus courant de la participation. Ainsi, comme déjà souligné, la participation érigée en principe général oblige l'employeur à donner au travailleur toute information utile relative au risque présenté par le travail, dans ses aspects les plus concrets, tant préventivement qu'en cas d'augmentation inattendue du risque[836].

L'information à donner au travailleur relativement aux agents chimiques en présence desquels il pourrait se trouver prolonge, à l'intérieur de l'entreprise, les dispositions de classification, d'emballage, d'étiquetage et de mise sur le marché de substances dangereuses. Ces travailleurs doivent en effet recevoir des informations « *sur les agents chimiques dangereux se trouvant sur le lieu de travail, telles que leurs noms et les endroits où ils se trouvent, les risques pour la sécurité et la santé qu'ils comportent, les valeurs limites d'exposition professionnelle applicables et autres dispositions législatives ; (ils) reçoivent une formation et des informations quant aux précautions appropriées et aux mesures à prendre afin de se protéger et de protéger les autres travailleurs sur le lieu de travail ; (ils ont) accès aux fiches de données de sécurité (...) et reçoivent le rapport des mesurages* » que l'employeur doit établir afin de comparer l'exposition à l'agent dangereux par rapport à la valeur limite[837].

179. Comme le permet l'enquête publique environnementale, l'information active du travailleur génère une information en retour à l'employeur. Ainsi, en droit interne, la représentation des travailleurs permet d'émettre des avis et formuler des propositions sur la politique du bien-être dans l'entreprise ainsi que sur les plans généraux et annuels de prévention, notamment[838].

Cependant, l'information active en droit du travail se caractérise, par rapport à celle connue en droit de l'environnement, par son fonctionnement structurel et institutionnalisé. C'est que,

---

[834] F. HAUMONT, « La responsabilité civile ... », *op. cit.*, p. 125 et M. DELNOY, « La participation en droit de l'urbanisme et de l'environnement : construction neuve et en extension, dont l'assise est incertaine », *Amén.*, 2000, n° spécial, p. 73.

[835] Sur les substances dangereuses, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 1.

[836] Ainsi, les travailleurs et/ou leurs représentants dans l'entreprise doivent être informés le plus rapidement possible d'exposition anormale à des agents cancérigènes ou mutagènes (dir. 2004/37, *op. cit.*, art. 12, b) ou de tout accident ou incident entraînant la dissémination d'un agent biologique (dir. 2000/54, *op. cit.*, art. 10, § 3).

[837] Code sur le bien-être au travail, titre V, chapitre I, art. 29 et 59. La Communauté européenne s'est dotée à ce propos d'un « *comité scientifique en matière de limites d'exposition professionnelles à des agents chimiques* », (*J.O.L.*, n° 188, 9 août 1995, p. 14) lequel « *prodigue, en particulier, des conseils sur les déterminations de limites d'exposition professionnelle* » (art. 2, § 1). Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 1. Les dangers liés à l'amiante font également l'objet d'une information spécifique des travailleurs exposés (Code sur le bien-être au travail, titre V, Chapitre IV, art. 37, tel qu'inséré par l'A.R. du 16 mars 2006 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante, *Mon. b.*, 23 mars.

[838] Code sur le bien-être au travail, titre II, chapitre IV, art. 2.

contrairement à l'enquête publique, à laquelle participent des riverains en tant que personnes physiques, et occasionnellement des associations de droit privé représentant leurs intérêts ou poursuivant un objectif environnemental, la participation du travailleur aux mesures de gestion du risque concernant sa sécurité et sa santé repose sur des structures organisationnelles, au premier rang desquelles les comités pour la prévention et la protection au travail (CPPT). Les CPPT, qui sont institués dans toutes les entreprises occupant habituellement au moins 50 travailleurs[839], sont composés du « *chef de l'entreprise* » et de ses délégués, ainsi que des délégués effectifs qui ne peuvent être en nombre inférieur à ceux de l'employeur. « *Le comité a essentiellement pour mission de rechercher et de proposer tous les moyens et de contribuer activement à tout ce qui est entrepris pour favoriser le bien-être des travailleurs* »[840], ce qui comprend « *l'information et la formation à la prévention et la protection au travail* »[841]. Le CPPT, compétent pour « *favoriser le bien-être des travailleurs* », l'est donc aussi pour la protection de l'environnement de ce travailleur. Les compétences régionales en matière d'environnement empêchent toutefois que le CPPT se voie confier une mission de participation à la gestion des problèmes environnementaux externes[842].

Les services internes pour la prévention et la protection du travail (SIPPT), créés par chaque employeur et composés d'au moins un conseiller en prévention, qui peut être l'employeur lui-même pour les entreprises de petite taille[843], poursuivent une mission comparable à la participation à une enquête publique en droit de l'environnement, en ce que, « *en relation avec l'analyse des risques* », ils participent à l'identification des dangers, donnent un avis sur les résultats de l'analyse des risques, proposent des mesures afin de disposer d'une analyse permanente, donnent un avis et formulent des propositions sur la rédaction, la mise en œuvre et l'adaptation du plan global de prévention et du plan annuel d'action, etc.

180. L'analyse comparée de l'information active dans les polices internes et externes de l'établissement classé révèle un principe disposant de structures organisationnelles en droit du travail quand, en dehors de l'enquête publique qui s'adresse à des citoyens libres d'y participer ou non et le plus souvent en leur nom propre, le droit de l'environnement repose peu sur une diffusion spontanée de l'information. L'on rapprochera de ce constat les tentatives, non encore abouties en Belgique, de structurer plus avant les enquêtes publiques et d'y associer un commissaire, chargé de les dynamiser et les conduire à bien[844]. De même, les enseignements du droit du travail pourraient-ils amener les régimes administratifs d'autorisation à systématiser, lorsqu'un permis est octroyé, la création d'un comité d'accompagnement composé de représentants de l'établissement et des riverains, siège de l'échange d'informations, de participation et, partant, de prévention des risques et des conflits.

---

[839] Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, art. 49 et 56.
[840] Art. 65.
[841] Code sur le bien-être au travail, titre II, chapitre IV, art. 5.
[842] W. IMBRECHTS, « Le rôle du comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail », *Rev. trav.*, juillet – août – septembre 1994. Il convient de préciser que les comités SHE, aujourd'hui CPPT, avaient jadis cette compétence, en ce qui concerne la procédure d'autorisation et les conditions sectorielles.
[843] Loi du 4 août 1996, art. 33, § 1er.
[844] Le Canada, par exemple, a mis en place un « *Bureau d'audience publique sur l'environnement* » (BAPE), institution indépendante chargée, dans la réalisation des études d'impact sur l'environnement, de la procédure d'information et de consultation du public. Sur ceci, voir P. HALLEY et M. DE FORTE, « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale », *R.J.E.*, 1/2004, pp. 5 à 15.

Il apparaît en droit du travail, en somme, un aspect collectif de la participation, qui en dehors du mouvement associatif spontané, n'apparaît pas en droit de l'environnement. L'information du travailleur, d'ailleurs, ne se limite pas à celle qui assure la protection de sa sécurité ou sa santé propres, mais également « *celle des autres travailleurs* »[845]. C'est, comme le souligne Alain SUPIOT, que « *l'invention de la dimension collective a permis de sortir du dilemme de la subordination volontaire, en restituant au salarié sa qualité de sujet libre, sans remettre en cause sa situation subordonnée : on lui rend au plan collectif l'autonomie dont il est privé au plan individuel* »[846].

2. L'information passive

181. « *En réaction à la tradition de la confidentialité inhérente à l'administration* »[847], la directive 90/313 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, aujourd'hui remplacée par la directive homonyme 2003/4[848], organise un droit d'accès à l'information environnementale au profit de toute personne physique ou morale et sans devoir justifier d'un intérêt. Comme déjà souligné, les trois régions ont transposé ces dispositions en droit interne et les ont assorties, comme la législation européenne le prévoit, d'un mécanisme de contrôle, chargé d'apprécier la correcte application de l'accès à l'information environnementale et de ses exceptions[849]. L'information visée peut, *a priori*, concerner le travailleur, en ce qu'elle englobe « *les projets et activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou de mettre en danger la santé humaine, (...) notamment en ce qui concerne l'émission, le rejet ou la libération de substances, de rayonnements, de vibrations, d'organismes vivants (...), ainsi que la fabrication et l'utilisation de produits ou substances dangereuses* »[850]. Comme les « *autorités publiques* » visées par les dispositions régionales peuvent être des employeurs (administrations communale, provinciale, régionale, ou organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement et contrôlés par les autorités publiques), il pourrait être évoqué que le droit d'accès à l'information relatif à l'environnement soit aussi un droit du travailleur en cette qualité. Toutefois, seules les données relatives aux matières relevant de la compétence régionale peuvent faire l'objet de ce droit, et celles-ci ne pourraient concerner, en principe[851], la protection du travailleur.

182. Moins répandu qu'en droit de l'environnement, notamment parce que les documents intéressant la sécurité et la santé du travailleur sont plus rarement détenus par les autorités administratives, le droit d'accès à la documentation relative au bien-être au travail est organisé par le Code sur le bien-être au travail. Ainsi, le SIPPT, dans le cadre de l'analyse permanente des risques, de la rédaction et de l'adaptation du plan global de prévention et du plan annuel d'action, est tenu de « *prendre connaissance des procédés de fabrication, des méthodes de travail et des procédés de travail, de les examiner sur place et de proposer des mesures pour réduire les risques qui en découlent* » et de « *tenir à jour la documentation nécessaire* »[852]. Celle-ci est constituée des dispositions légales et réglementaires relatives au bien-être du travailleur mais également de « *tout autre document établi dans l'entreprise ou dans l'institution en vue d'assurer le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur*

---

[845] Code sur le bien-être au travail, titre I[er], chapitre III, art. 17, *op. cit.*
[846] A. SUPIOT, *Critique du droit du travail, op. cit.*, p. 139.
[847] E. NAIM-GESBERT, « *Les dimensions...* », *op. cit.*, p. 662.
[848] Dir. 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, *op. cit.*
[849] A. GOSSERIES, *op. cit.*
[850] Code wallon de l'environnement, partie III, titre 1[er], art. 11, 3°, b.
[851] Sur la production de droit du travail par le droit de l'environnement, voir *infra*, section 3.
[852] Code sur le bien-être au travail, titre II, chapitre III, art. 7, § 1[er], 1°, g et h.

travail ainsi que le soin pour l'environnement interne et externe »[853]. Les CPPT jouissent d'un droit d'accès aux documents qui s'étend à « *la réglementation relative à l'environnement* » (...). Ceci s'applique notamment aux « *informations, rapports, avis et documents que l'entreprise même doit fournir aux autorités ou qu'elle doit tenir à leur disposition, en exécution de la réglementation relative à l'environnement* », interne ou externe.

Les membres du CPPT peuvent, sur la base de cette disposition[854], obtenir des informations, telles les permis d'environnement, auxquelles ils pourraient aussi bien avoir accès auprès des autorités administratives qui les détiennent. L'inverse n'est pas vrai, dès lors que l'homme dans son environnement, à tout le moins quand l'employeur n'est pas une autorité administrative, ne pourrait avoir accès aux documents relatifs à la protection du bien-être du travailleur au travail. L'accès large du CPPT aux documents environnementaux se justifie toutefois par le fait qu'un incident interne à l'entreprise peut occasionner, outre un accident du travail ou une maladie professionnelle, un dommage à l'environnement. L'inverse est moins aisément imaginable.

183. L'on ne perdra pas de vue, enfin, que les différents inspecteurs sociaux[855], et les directions auxquelles ils appartiennent, constituent des autorités administratives : leurs fonctions, créées par des lois et règlements, concourent à la réalisation de tâches d'intérêt général, leur conférant une compétence décisionnelle contraignante et des prérogatives de la force publique. Les documents administratifs qu'ils détiennent et relatifs à la police interne de l'établissement sont donc susceptibles d'être communiqués à toute personne qui en fait la demande, sur pied de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration[856]. L'exercice de ce droit, sous réserve des exceptions légales, telles en l'espèce la protection des droits et libertés fondamentaux, le secret médical ou le caractère confidentiel de certaines informations d'entreprise ou de fabrication, s'avère pour le voisinage un complément précieux à l'accès à l'information environnementale, quand celle-ci n'est pas à même, ce qui est le cas le plus souvent, d'assurer que sont correctement prises les mesures internes susceptibles d'avoir un impact externe.

B. La formation

184. « *Les conventions internationales relatives à l'environnement organisent de manière systématique, aujourd'hui, le droit d'accès à l'information dans un problématique plus large, celle de l'éducation du public* »[857]. Le constat est patent dans les instruments qui visent à protéger l'humanité entière (changements climatiques) ou tout ou partie de son biotope (diversité biologique)[858], dont l'universalité de l'objet nécessite de démocratiser l'expertise scientifique, tout en conscientisant les générations présentes. Cette universalité s'accompagne cependant d'une complexité, que la seule information ne pourrait dénouer pour procurer à la

---

[853] Les SIPPT ont accès aux mêmes documents (Code sur le bien-être au travail, titre II, chapitre IV, art. 14, al 2).
[854] Code sur le bien-être au travail, titre II, chapitre IV, art. 14, alinéas 3 et 4.
[855] Sur ceci, voir *infra*, chapitre 3, section 1, § 2.
[856] *Mon. b.*, 30 juin.
[857] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions...*, *op. cit.*, p. 659.
[858] Convention-cadre sur les changements climatiques du 9 mai 1922, art. 4 et 6 ; Convention sur la diversité biologique du 22 mai 1992, art. 15 à 18 ; Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est du 22 septembre 1999, art. 9,... citées par E. NAIM-GESBERT, *ibid.*

participation une efficacité et un sens. Il convient dès lors, pour que l'avis autorisé succède à la manifestation d'opinion, d'offrir aux participants la formation utile.

Le droit international du travail s'est montré plus précoce dans cette exigence de formation comme instrument privilégié de la prévention. La Convention C 155 de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs institue comme « *grandes sphères d'action* » « *la formation et la formation complémentaire nécessaire (...) pour que des niveaux de sécurité et d'hygiène suffisants soient atteints* »[859]. La directive 89/391/CEE impose à l'employeur d'assurer à chaque travailleur « *une formation à la fois suffisante et adéquate à la sécurité et à la santé*[860] », obligation transposée aujourd'hui en droit interne par les principes généraux du bien-être au travail[861], et les arrêtés spécifiques à la protection du travailleur contre les risques chimiques[862], cancérigènes, mutagènes[863], biologiques[864] ou relatifs à l'amiante[865].

185. La justification et l'enjeu de la formation du travailleur aux questions liées à sa sécurité et sa santé semblent diverger cependant de celle postulée en droit de l'environnement. Il s'agit moins ici qu'en droit de l'environnement, en effet, de former le travailleur de façon à éclairer l'exercice de son droit de participation, que de le prémunir des risques que leur seule connaissance permet précisément d'éviter. Il s'agit certainement aussi, même si cet objectif n'est pas exprimé, de faire participer le travailleur, non pas à une décision, mais au risque encouru. La formation poursuit alors une double finalité : diminuer le risque et renforcer l'idée d'acceptation de celui-ci, dès lors qu'il est connu.

L'objet de la formation du travailleur est plus large aussi : dépassant la santé du travailleur, elle comprend « *l'étude de l'impact et des interactions de l'entreprise avec le milieu humain et naturel environnant ; se trouvent également concernés par cette approche les effets internes de l'activité de l'entreprise sur les conditions de travail, le milieu du travail, la santé et la sécurité du personnel (...). La formation doit permettre là soit l'acquisition d'une spécialisation professionnelle principale ou complémentaire pour coordonner la mise en oeuvre de la stratégie écologique de l'entreprise afin de lutter contre les nuisances internes et externes dans un but de prévention, soit l'adaptation à une nouvelle organisation de la production* »[866].

Le système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)[867] prévoit en ce sens « *la participation active du personnel dans l'organisation, ainsi que l'instauration de mesures adéquates de formation et de perfectionnement leur permettant une participation active aux tâches* » nécessitées par l'objectif de l'EMAS[868].

---

[859] Art. 5, alinéa 1, c).
[860] Directive du Conseil du 12 juin 1989, *op. cit.*, art. 12.
[861] Code sur le bien-être au travail, titre I, Chapitre III, art. 21.
[862] *Ibid.*, titre V, Chapitre I, art. 29.
[863] *Ibid.*, titre V, Chapitre II, art. 13.
[864] *Ibid.*, titre V, Chapitre III, art. 29.
[865] *Ibid.*, titre V, Chapitre IV, art. 38, tel qu'inséré par l'A.R. du 16 mars 2006 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante, *op. cit.*
[866] G. BARATHIEU, « La formation écologique dans l'entreprise », in *Droit du travail et droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 78.
[867] Sur les référentiels de qualité, voir *supra*, n° 138.
[868] Règlement (CE) n°761/2001, *op. cit.*, art. 1er, § 2, d).

Enfin, la qualification des travailleurs intéresse aussi directement le droit de l'environnement, dans la gestion des risques nucléaires ou liés aux organismes génétiquement modifiés, par exemple. Dès lors qu'une nuisance externe ou un accident peut à l'évidence procéder d'une erreur d'un travailleur, les demandes de permis et les instruments d'évaluation des incidences contiennent, à propos de la qualité des travailleurs, les informations suffisantes à éclairer sur ce point l'autorité compétente à délivrer l'autorisation[869].

186. La formation, tant en droit de l'environnement que du travail, présente, en outre, une double dimension à la fois scolaire et d'éducation collective.

En droit du travail, il appartient aux Etats, comme l'impose la Convention C 155, d'inclure « *dans les programme d'éducation et de formation à tous les niveaux, y compris dans l'enseignement supérieur, technique, médical et professionnel, (...) des questions de sécurité, d'hygiène et de milieu de travail* »[870]. Cet aspect collectif de la formation est assuré par les systèmes d'enseignement des Etats ou de leurs collectivités politiques compétentes.

Il en va de même de la formation environnementale. En Belgique, un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française favorise, notamment, « *une meilleure intégration de l'éducation relative à l'environnement dans le cursus scolaire afin d'offrir aux élèves une éducation citoyenne responsable* »[871].

L'éducation collective, non scolaire, est inconnue du droit du travail. La formation scolaire se poursuit en entreprise, en fonction de la réalité concrète du risque. Elle relève par ailleurs, comme en droit de l'environnement, d'un organe défini, en l'occurrence les CPPT[872]. En droit de l'environnement, en revanche, le phénomène est répandu. Il appartient notamment aux Etats signataires de la Convention d'Aarhus de favoriser « *l'éducation écologique du public* » et de le sensibiliser « *aux problèmes environnementaux* ». Cette disposition est à l'origine de régimes régionaux d' « *initiation à l'environnement* ». Sont ainsi créés en Région wallonne, par exemple, des « *centres régionaux d'initiation à l'environnement* », *chargés de « promouvoir la connaissance générale de l'environnement auprès des organisations de jeunesse et d'adultes, des écoles, des familles, des administrations* »[873].

IV Le principe d'intégration

187. Le principe d'intégration a été évoqué dès la Déclaration de Stockholm, dont le treizième principe, dans la perspective du développement durable, encourageait les Etats à « *adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification de développement, de façon que leur développement soit compatible avec la nécessité de protéger et d'améliorer*

---

[869] Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, sections 3 et 4.
[870] Art. 14.
[871] Décrets des 27 novembre 2003 (Région wallonne) et 28 janvier 2004 (Communauté française) portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à l'éducation à l'environnement, *Mon. b.*, 21 janvier et 19 février 2004.
[872] Code sur le bien être au travail, titre II, chapitre IV, art. 5.
[873] Code wallon de l'environnement, titre II, art. 24

l'environnement dans l'intérêt de leur population ». Le quatrième principe de la Déclaration de Rio dispose, vingt ans plus tard, semblablement[874].

Depuis l'Acte unique européen, « *les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté* »[875]. Depuis le Traité de Maastricht, ces exigences « *doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre* » des cas autres politiques, avant que le traité d'Amsterdam n'érige cette exigence en principe, en la remontant à l'article 6 du traité, aux termes duquel « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* »[876].

Les « *politiques et actions* » visées par le même article 6 sont, en ce qui concerne les polices externes et internes des établissements, notamment, « *une politique dans le domaine social* », « *une politique dans le domaine de l'environnement* », « *une contribution à une éducation et à une formation de qualité ...* » et « *une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé* ».

Le principe d'intégration consacre dès lors la nécessaire protection de l'environnement lorsqu'il s'agit de légiférer en matière de sécurité et de santé du travailleur. Comme la politique environnementale comporte les principes, notamment, de prévention et de précaution, l'article 6 TCE consacre, en l'institutionnalisant, la partage de ces principes par le droit de la santé de l'homme au travail et dans son milieu.

188. Mais le mouvement est double.

La résolution du Conseil du 3 juin 2002 concernant une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail 2002/2006[877] énonce en effet que:

> « *Le Conseil prend acte de ce qu'il est nécessaire de promouvoir l'intégration de la santé et de la sécurité au travail dans les autres politiques communautaires. A cet égard, il conviendrait :*
>
> *(...) de renforcer, grâce à la coopération, les liens entre la nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité et celle en matière de santé publique ;*
>
> *(...) de développer une approche coordonnée avec les autres politiques poursuivant des objectifs de protection reposant sur des mesures préventives, en particulier les politiques de la recherche, de l'éducation, des transports, de l'environnement, de la*

---

[874] Pour d'autres consécrations internationales, voir F. HAUMONT, « L'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques : une nouvelle logique politico-administrative », *in* A. SEDJARI (dir.), *Administration, gouvernance et décision publique*, L'harmattan, 2004, pp. 412 et 413.

[875] Art. 130R, § 2, du traité de Rome.

[876] La Convention de Rio, plus récente que l'Acte unique européen, dispose quant à elle, en son quatrième principe, que « *pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ». Cette exigence d'intégration figure également à l'art. 2, alinéa 3, du Code wallon de l'environnement.

[877] *J.O.C.*, n° 161, 5 juillet 2002, p. 1.

protection civile et la politique agricole commune ainsi que la politique commune de la pêche »[878].

Il convient, en d'autres termes, d'intégrer les exigences environnementales, comportant la santé, dans la sécurité et la santé du travailleur, et cette dernière dans la santé publique, participant pour partie de l'environnement.

En outre, l'article 152 TCE confère aussi à la protection de la santé humaine les vertus d'un principe intégrateur dans les autres politiques et actions de la Communauté, dans lesquelles « *un niveau élevé de la santé humaine (doit être) assuré* ». Le tribunal de première instance articule par ailleurs le principe d'intégration et celui de précaution, en disant pour droit que ce dernier « *s'applique également lorsque les institutions communautaires prennent (...) des mesures de protection de la santé humaine* ». Inversement, en vertu de l'article 152 TCE, « *les exigences en matière de protection de la santé sont une composante des autres politiques de la Communauté* »[879].

Toutefois, le « *processus de Cardiff* »[880], jetant les bases de la concrétisation politique du principe, visait principalement l'agriculture, le transport et l'énergie[881], sans évoquer les politiques sociales de la Communauté.

189. Le risque pour la santé, sous l'angle de ce qui apparaît comme une pluralité de mouvements intégrateurs -dont un principe-, se révèle dès lors être non seulement l'objet commun du droit de l'environnement et du travail, mais également la raison majeure de leur intégration –ou leur réintégration- nécessaire.

Certes, l'intégration du droit de l'environnement n'est pas sans danger. « *L'option qui consisterait à intégrer coûte que coûte les préoccupations environnementales dans le corps des autres politiques présente le risque de voir la politique de l'environnement perdre peu à peu de sa substance et se diluer dans les impératifs socio-économiques des autres politiques* »[882], et il est vrai qu'« *une intégration trop bien réussie diluerait la protection de l'environnement dans les secteurs les plus variés et distrairait les spécialistes de leurs responsabilités* »[883].

Le danger nous paraît toutefois faible s'agissant du droit de l'environnement et du travail, notamment parce que le double mouvement évoqué d'intégration réciproque empêche l'absorption redoutée. Le droit du travail est appelé, en d'autres termes, à intégrer la dimension environnementale, c'est-à-dire les conséquences externes des mesures de protection de la santé et de la sécurité du travailleur, comme le droit de l'environnement ne pourrait gérer les risques industriels externes en aggravant ce faisant ceux encourus par le travailleur, ce qui, s'agissant notamment de l'utilisation de certaines substances dangereuses, est loin d'être théorique[884].

---

[878] Art. I. 5.
[879] Trib. C.E., T 70/99, *op. cit.*
[880] Tenant son nom de la ville où siégeait le Conseil européen qui l'a adopté, en 1998.
[881] F. HAUMONT, «L'intégration des préoccupations environnementales...», *op. cit.*, p. 419.
[882] CH. CANS, «Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995», *R.J.E.*, 1995, p. 195.
[883] M. PAQUES, *Fondements et principes du droit de l'environnement de l'Union européenne*, Liège, éd. U.L.G., 2003, p. 70.
[884] Sur ceci, voir *infra*, sections 2 et 3.

Section 2 : Le droit industriel de l'environnement

190. J. VIAENE et W. GEYSEN, écrivaient en 1978 que « *l'entreprise et le travail ne pourraient être isolés de la problématique de la sécurité de la société en général et il ne faudrait donc pas prévoir un règlement de sécurité particulier. La protection du travail pourrait trouver sa place dans un règlement général de la population* »[885].

Rejoignant ce constat quelque 15 ans plus tard et y intégrant la notion d'environnement, apparue entre-temps, H. SEILLAN ajoutait que « *si dans les premiers temps, la machine limitait ses effets pathogènes à son environnement immédiat, il n'en est plus ainsi et ses atteintes sont à craindre à l'extérieur de l'enceinte professionnelle, dans des rayons souvent fort importants. Les murs ne sont plus en mesure de circonscrire les dangers et la distinction traditionnelle entre la sécurité du travail et la sécurité du public et de l'environnement n'est plus aussi justifiée qu'autrefois* »[886].

Il est constant que l'évolution de ces « *effets pathogènes* » inspire aux autorités des dispositions nouvelles, s'agissant de régir la police des radiations ionisante, des substances dangereuses ou des organismes génétiquement modifiés. Ces polices, couvrant à la fois le bien-être du travailleur, de la population et de l'environnement, pourraient préfigurer une *recomposition du droit des nuisances industrielles*, ce qui fait l'objet du titre second cette étude.

Pour l'heure, il convient de tenter de relever, dans les polices classiques de la protection du travailleur, les indices d'un souci environnemental, et ce en distinguant les sources normatives, comme annoncé, selon leur origine internationale, régionale ou interne.

§ 1er. Le droit international du travail et l'environnement

L'examen se concentrera sur les dispositions adoptées par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), et spécialement sur les conventions[887] de ladite Organisation, lesquelles revêtent la forme de traités internationaux qui, ouverts à la ratification des Etats membres, peuvent ainsi connaître une implication contraignante dans les ordres internes.

A. Elaboration des normes de l'Organisation internationale du travail

191. Une caractéristique majeure de l'OIT tient à sa production normative qui, pour les instruments contraignants, prend la forme de conventions. Le processus d'élaboration de celles-ci s'appuie sur un examen détaillé des dispositions en vigueur dans les Etats membres,

---

[885] J. VIANE et W. GEYSEN, « Wettelijke voorschriften omtrent de veiligheid van electrische installaties in bedrijven en in privé-woningen", *R. W.*, 1978, col. 1677, cités (en français) par M. SOJCHER-ROUSSELLE, *op. cit.*, p. 364, note 865.

[886] H. SEILLAN, « Obligations et responsabilités en droit du travail et en droit de l'environnement », in *Droit du travail et droit de l'environnement, op. cit.*, p. 38-39.

[887] L'ensemble des conventions de l'OIT est disponible sur le site Internet www.ilo.org.

de manière à faire reposer le projet de convention sur un ensemble de pratiques internationales déjà acquises.

L'adoption proprement dite du projet de convention est l'œuvre d'une « *conférence internationale du travail* », laquelle est composée de façon tripartite, afin qu'y soient représentés les Gouvernements, les employeurs et les travailleurs. Les textes ne sont en principe adoptés qu'après une double lecture, par une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents.

Le souci d'adhésion large, dont tant la préparation de la convention que son approbation elle-même témoignent, justifie que soit inscrite dans la Constitution de l'OIT l'obligation pour les Etats membres d'établir périodiquement des rapports relatifs à la mise en œuvre interne des conventions.

Le nombre d'Etats membres, toutefois, et la recherche de consensus à travers leurs grandes diversités sociales et économiques, a inspiré un article de la même Constitution qui relativise le contenu des conventions ou des recommandations, dès lors que celles-ci doivent « *avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes*"[888].

Aussi la possibilité de ne ratifier que certaines parties d'un instrument est laissée aux Etats, permettant à ceux-ci d'exclure tantôt certaines catégories de travailleurs, tantôt certains secteurs économiques. Dans la matière de la sécurité et de l'hygiène du travail, il est notable que cette possibilité de ratification partielle est à l'œuvre, lorsque l'application de la convention « *soulève des problèmes spécifiques revêtant une certaine importance* »[889].

Il n'en reste pas moins que les conventions de l'OIT ont permis l'adoption de normes internes remarquablement uniformisées, dont il existe peu d'autres exemples dans le droit international[890].

B. Les méthodes sociales de protection de l'environnement

192. La production internationale du droit industriel de l'environnement apparaît assez tard dans l'élaboration des conventions de l'OIT.

Cette émergence permet cependant de distinguer trois méthodes de protection de l'environnement par la protection du travailleur. Nous les appelons la protection environnementale par conséquence (1), la protection parallèle du travailleur et de l'environnement (2) et la protection intégrée du travailleur et de l'environnement (3).

---

[888] Constitution de l'Organisation internationale du travail, art. 19, § 3.

[889] Convention C 148 sur le milieu du travail (pollution de l'air, bruit et vibration), 1977, et Convention C 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.

[890] Sur l'ensemble du contenu et des procédures d'adoption des normes internationales du travail, voir J.M. Servais, *Droits en synergie sur le travail, éléments de droits international et comparé du travail*, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 25 à 32.

1. La protection environnementale par conséquence

193. Relèvent d'une première catégorie les dispositions dont il est constaté que, protégeant les travailleurs, elles protègeront *par conséquence* l'environnement, sans en poursuivre expressément le but.

La Convention C 170 sur les produits chimiques du 6 juin 1990[891], qui note, en préambule, « *que la protection des travailleurs contre les effets nocifs des produits chimiques renforce aussi la protection du public et de l'environnement* »[892], en fournit un exemple remarquable.

C'est que la protection des travailleurs contre les dangers liés à l'utilisation des produits chimiques concerne d'abord leur santé, menacée par un risque peu visible et semblant insidieux. Cette nature même inspire aux législateurs, en ce compris nationaux, des mesures de prévention, lorsque les risques sont connus, ou de précaution, lorsqu'ils ne sont pas parfaitement cernés, qui, si elles ne se limitent pas à des équipements de protection du travailleur, sont propices à protéger l'environnement par conséquence.

Aussi, la Convention C 170 appelle-t-elle les Etats signataires à *évaluer* les produits chimiques « *pour déterminer les dangers qu'ils présentent* », ce qui ne va pas sans rappeler les différents systèmes d'élaboration des incidences de projets sur l'environnement[893]. Aussi, invite-t-elle également les fournisseurs à donner toute information sur les produits chimiques aux employeurs, et les employeurs à transmettre ces informations aux travailleurs « *afin qu'ils puissent participer efficacement aux programmes de protection* ». Ceci ne va-t-il pas sans rappeler à leur tour les programmes d'éducation de formation à l'environnement ?[894] Il est significatif, à cet égard, que la Convention C 170 se réfère, dans son Préambule, au Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

La Convention C 162 sur l'amiante[895], adoptée le 4 juin 1986, offre l'exemple d'un autre type de protection environnementale[896] conséquente à la protection du travailleur, celle qui confine

---

[891] Cette convention n'a pas été ratifiée en Belgique.

[892] L'article 14 de cette Convention vise toutefois spécifiquement les risques pour l'environnement au moment de *l'élimination* des produits chimiques dangereux, au stade, dès lors, de la sortie desdits produits de l'entreprise, c'est-à-dire au moment ils échappent au champ d'application des dispositions relatives à la protection du travailleur au sens strict.

[893] En Union Européenne, l'on sait que l'évaluation des risques présentés par les substances dangereuses, notamment chimiques, est organisée par le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission du 28 juin 1994, établissant les principes d'évaluation des risques pour l'homme et pour l'environnement présentés par les substances existantes conformément au règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil (*J.O.L.*, n° 161, 29 juin 1994, pp. 3 à 11). Ce règlement décrit avec précision le processus d'évaluation des risques liés aux substances dangereuses, dont il distingue 4 étapes, étant l'identification des dangers, l'évaluation du rapport dose – effet, l'évaluation de l'exposition et, enfin, une caractérisation des risques. Ce processus d'évaluation est semblablement le même que celui que la Commission recommande dans sa communication sur le recours au principe de précaution, élaboré pourtant dans la sphère de compétence environnementale de l'Union. Sur ceci voir *supra*, chapitre 2, section 1, § 1, II, C, et *infra*, titre II, chapitre 1er, section 1.

[894] Sur les principes généraux et principes d'action communs au droit du travail et de l'environnement, dont les principes de prévention, de précaution, d'information et de formation, voir *supra*, chapitre 1er, section 1, § 2.

[895] Loi du 16 septembre 1996 portant assentiment à la Convention n° 162 concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante, adoptée à Genève le 4 juin 1986 par la Conférence internationale du Travail à sa soixante-douzième session (*Mon. b.*, 12 avril 1997).

[896] Ou plus exactement de protection de la santé. L'amiante n'est pas en effet, en soi, nuisible à l'environnement, «*comme le montrent les territoires recelant des mines d'amiante, qui ne sont pas particulièrement « pollués» »*.

strictement le produit nuisible et ses effets à l'intérieur de l'entreprise, et qui le cas échéant, l'interdit. Ainsi la Convention oblige-t-elle les Etats signataires à interdire que puissent être sortis de l'entreprise les vêtements de travail, à garantir que les déchets d'amiante soient traités sans préjudice pour le voisinage et la population, ou à prohiber sans réserve l'utilisation de l'amiante pour certains procédés de travail.

2. La protection parallèle du travailleur et de l'environnement

194. La *protection parallèle* du travailleur et de l'environnement apparaît comme la réponse internationale à l'émergence de modes nouveaux de gestion des risques[897].

Ce sont, parmi ces derniers, les risques d'accidents industriels majeurs les premiers à convaincre l'Organisation internationale de ne pas limiter les mesures de protection au strict milieu du travail. Aussi la Convention C 174 sur la prévention des accidents industriels majeurs[898], adoptée par la conférence le 22 juin 1993, « *se référant à la nécessité d'une coopération (...) entre l'Organisation internationale du Travail, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Organisation mondiale de la santé* », précise-t-elle que l'accident majeur, au sens de son prescrit, est de nature à entraîner « *un danger grave, immédiat ou différé, pour les travailleurs, la population ou l'environnement* »[899].

Les mesures « *de prévention et de protection de ces risques particuliers* »[900] sont différentes selon qu'elles concernent les travailleurs ou la population et l'environnement. La Convention contient en conséquence une disposition visant expressément et exclusivement ces derniers, qui prescrit que « *la fourniture d'informations sur les accidents possibles et les plans d'intervention sur site aux autorités et aux organes chargés d'établir les plans et les procédures d'intervention visant à protéger la population et l'environnement en dehors du site de l'installation* » doivent faire l'objet de plans et procédures d'urgence à établir par l'employeur[901]. Il s'agit là d'une protection directe de l'environnement externe à l'entreprise, répondant à un objectif exprès de la Conférence générale.

3. La protection intégrée du travailleur et de l'environnement

195. La protection *intégrée* du travailleur et de l'environnement semble l'application, en droit international du travail, du principe d'intégration qui anime la construction du droit international et européen de l'environnement[902].

Toutefois, l'ouverture du droit de la protection du travailleur au droit de l'environnement est lente et récente. Ainsi, la Convention C 148 sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et

---

(CH. CANS, « L'évolution du droit de l'environnement face à la problématique santé en droit interne », Actes du colloque des 4 et 5 décembre 2003, *S.F.D.E.*, 2004, à paraître).

[897] L'influence de cette émergence sur des risques de nature et de degré nouveaux par rapport à l'époque où furent conçues les polices internes et externes actuelles nous semble appeler une évolution sensible de l'intégration réciproque du droit de l'environnement et du travail. Aussi ces matières sont-elles traitées spécifiquement au chapitre 1er du titre II de cette étude.

[898] La Convention C 174 a fait l'objet de la loi d'assentiment du 6 septembre 1996 (*Mon. b.*, 15 février 1997).

[899] Art. 3d.

[900] Art. 9.

[901] Art. 9d) ii.

[902] Sur ceci voir *supra*, chapitre 2, section 1, § 2, IV.

vibrations)[903], adoptée par la Conférence générale de l'Organisation le 20 juin 1977, a vocation à s'appliquer « *à toutes les branches d'activité économique* »[904] . Elle enjoint aux Etats qui l'auront introduite dans leur ordre interne de « *prescrire que des mesures seront prises sur les lieux de travail pour prévenir les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations, les limiter et protéger les travailleurs contre ces risques* »[905]. D'emblée, tant l'objet de la prévention (les risques professionnels) que les personnes protégées (les travailleurs) indiquent que la Conférence générale de l'OIT n'avait pas poursuivi d'objectifs environnementaux en adoptant le texte.

La nature du risque, à savoir la pollution de l'air, le bruit et les vibrations, participe cependant de ces « *effets pathogènes* » *dont les « atteintes sont à craindre à l'extérieur de l'enceinte professionnelle, dans des rayons souvent fort importants* »[906]. Le risque est d'ailleurs défini en des termes globaux qui, pris isolément, dépassent nécessairement la seule protection du travailleur. Aux termes de l'article 3 de la Convention en effet, « *l'expression pollution de l'air vise tout air contaminé par des substances qui sont nocives pour la santé ou dangereuse à d'autres égards, quel que soit leur état physique ; le terme bruit vise tout son qui peut entraîner une perte d'audition ou être nocif pour la santé ou dangereux à d'autres égards ; le terme vibrations vise toutes vibrations transmises au corps humain par des structures solides qui sont nocives pour la santé ou dangereuses à d'autres égard* »[907].

Un même champ limité au travailleur apparaît à l'étude de la Convention C 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs. Celle-ci enjoint aux Etats de mener « *une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail* »[908]. Comme la Convention C 167 sur la sécurité et la santé dans la construction, adoptée par la Conférence le 20 juin 1988, elle renforce progressivement les mesures de prévention et de protection sur les lieux du travail, en les y confinant toutefois[909].

Aussi le protocole P155 relatif à la Convention sur la sécurité et la santé des travailleurs du 22 juin 1981, adopté par la conférence générale le 20 juin 2002, constitue-t-il, dans ce contexte, le signe visible d'une perception de la dimension environnementale de la protection du travailleur. Le protocole en effet intègre dans la Convention C 155 dont le champ était, comme souligné, jusque-là strictement limité à la protection de ce dernier, la notion d' « *évènement dangereux* », laquelle « *vise tout événement facilement identifiable selon la définition qu'en donne la législation nationale, qui pourrait être cause de lésions corporelles ou d'atteintes à la santé chez les personnes au travail ou dans le public* »[910].

196. Deux conventions traduisent manifestement cette évolution.

La nature du risque que constitue le travail dans les mines fait en effet l'objet, en droit international, d'un souci d'intégration de la protection de l'environnement dans le champ des dispositions relatives à la protection du travailleur, comme c'est également le cas en droit

---

[903] La Convention C 148 a fait l'objet de la loi d'assentiment du 6 août 1993 (*Mon. b.*, 18 février 1998).
[904] Art. 1er.
[905] Art. 4, § 1.
[906] H. SEILLAN, « Obligations et responsabilités en droit du travail et en droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 38-39.
[907] Art. 3.
[908] Art. 4.
[909] Les Conventions C 155 et 167 n'ont pas été ratifiées à ce jour en Belgique.
[910] Art. 1c.

interne[911]. Ainsi la Convention C 176 sur la sécurité et la santé dans les mines, adoptée par la Conférence générale de l'OIT le 22 juin 1995 reconnaît « *qu'il est souhaitable de prévenir tout accident mortel, lésion ou atteinte à la santé que pourraient subir les travailleurs ou la population, ainsi que les dommages à l'environnement, qui pourraient résulter de l'exploitation minière* ». Au-delà de cette *reconnaissance*, les dispositions matérielles de la Convention ne disposent toutefois des incidences externes à la mine que rarement[912].

Plus récente, la Convention C 184 sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, adoptée par la Conférence le 21 juin 2001, appréhende quant à elle expressément non seulement les risques que présente l'activité agricole pour la sécurité et la santé des agriculteurs mais encore les *méthodes* agricoles sur la sécurité, la santé et l'environnement. Ainsi en va-t-il spécialement de la gestion des produits chimiques utilisés en agriculture[913], dont l'utilisation ne peut entraîner de dispersion et dont l'élimination doit procéder d'un système « *réduisant à un minimum les risques pour la sécurité et la santé ainsi que pour l'environnement* »[914].

§ 2. Le droit européen de la santé et de la sécurité du travailleur et l'environnement

A. Le choix des bases juridiques

197. La Communauté européenne est également compétente pour connaître, au titre de l'environnement, de la préservation, de la protection et de l'amélioration de la qualité de l'environnement et de la protection de la santé des personnes, et, au titre de la politique sociale et de la formation professionnelle, de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

Elle s'est enrichie de cette double compétence à la faveur de l'Acte unique européen, insérant dans le prescrit du traité de Rome un article 118A pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, et des articles 130R à 130T pour la protection de l'environnement.

Ces articles forment la base juridique des dispositions européennes prises dans l'une et l'autre matières, lesquelles doivent être adoptées conformément au prescrit de l'article 189B du traité, organisant la procédure de co-décision entre le Parlement européen et le Conseil[915].

En outre, des dispositions prises sur pied des actuels articles 94 et 95 TCE, relatifs au rapprochement des législations aux fins de la réalisation ou de l'amélioration du Marché intérieur, peuvent inévitablement avoir des répercussions sur la protection de l'environnement ou du travailleur.

198. Le choix de la base juridique conditionne les règles d'adoption de la disposition et, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, « *doit se fonder sur des éléments*

---

[911] Sur ceci, voir *supra*, chapitre I, section 2, § 4.
[912] L'article 7 enjoint l'employeur à veiller à ce que la mine soit exploitée « *de façon telle que les travailleurs puissent exécuter les tâches qui leur sont assignées sans danger pour leur sécurité et leur santé ou celles d'autres personnes* » et l'article 14c obligeant les travailleurs à signaler toute situation pouvant « *à leur avis présenter un risque pour leur sécurité, ou leur santé, ou celles d'autres personnes* ».
[913] Art. 12 et 13.
[914] La Convention C 184 n'a pas été ratifiée à ce jour en Belgique.
[915] Les articles cités sont devenus respectivement les articles 137, 174 à 176 et 251 TCE.

susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte »[916]. Comme indiqué, les dispositions adoptées sur les bases juridiques spécifiques à la protection de l'environnement et du travail relèvent de la même procédure de co-décision, les mêmes instances de surcroît, en l'occurrence le Comité économique et social et le Comité des Régions, devant être consultées[917]. Aussi, une disposition européenne pourrait-elle être adoptée sur la base de ces deux dispositions[918], ce dont on ne connaît toutefois pas d'exemple, les domaines de protection commun à l'environnement et au travailleur faisant l'objet de directives parallèles[919].

Bien que l'article 95, § 2, TCE relatif au rapprochement des législations exclue de ces dernières « *celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés* », un contentieux s'est développé sur des compétences horizontales, susceptibles de concerner à la fois la santé du travailleur et l'établissement ou le fonctionnement du Marché intérieur. La Cour reconnaît, dans ce cadre, la spécificité de l'article 137 TCE, disant pour droit que « *ce dernier constitue la base juridique adéquate pour l'adoption par la Communauté de mesures ayant pour objet principal la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, et ce nonobstant les incidences accessoires que de telles mesures peuvent avoir sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. (...) Il constitue en effet, dès lors qu'il s'agit d'assurer cette protection, une disposition plus spécifique que les articles (94 et 95 TCE), dont l'existence n'a pas pour conséquence de restreindre son domaine d'application* »[920].

---

[916] Notamment C.J.C.E., 12 novembre 1996, (ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD C. CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE), aff. C-84/94, *Rec.*, 1996, p. I-05755.

[917] L'étendue de l'action communautaire n'est cependant pas la même, puisqu'en droit du travail, la Communauté « *soutient et complète l'action des Etats membres* » (art. 137 TCE), tandis qu'en droit de l'environnement, elle « *décide des actions à entreprendre* » (art. 175 TCE).

[918] La Cour de justice n'exclut pas en effet le choix de plusieurs bases juridiques, pour autant que les règles d'adoption de la norme soient semblables (C.J.C.E., 11 juin 1991, (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES C. CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES), aff. 300/89 et C.J.C.E., 14 décembre 2004, (SWEDISH MATCH AB C. SECRETARY OF STATE FOR HEALT), aff. C-210/03.

[919] C'est le cas de la protection contre les risques liés aux biotechnologies, qui font l'objet, pour les travailleurs, de la directive 2000/54/CE du Conseil du 18 septembre 2000, concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail (septième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE) (*J.O.L.*, n° 262, 17 octobre 2000, p. 21), et, pour l'environnement, des directives 90/219/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (*J.O.L.*, n° 117, 8 mai 1990) et 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (*J.O.L.*, n° 106, 17 avril 2001). Sur ceci, Voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 3. C'est aussi le cas de la protection des risques liées à l'amiante (Directive 83/477/CEE du Conseil du 19 septembre 1983 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail (deuxième directive particulière au sens de l'article 8 de la directive 80/1107/CEE), *J.O.L.*, n° 263, 24 septembre 1983, p. 33 et Directive 87/217/CEE du Conseil du 19 mars 1987 concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante, *J.O.L.*, n° 85 du 28 mars 1987, p. 40) ou de la lutte contre les nuisances sonores (Directive 2003/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (bruit) (dix-septième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE), *J.O.L*, n° 42, 15 février 2003, p. 38 et Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement - Déclaration de la Commission au sein du comité de conciliation concernant la directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit ambiant, *J.O.L.*, n° 189, 18 juillet, p. 12).

[920] C.J.C.E., 12 novembre 1996, *op. cit.*

B. Le droit matériel

199. L'article 118A, en son premier paragraphe, tel qu'inséré par l'Acte unique européen, était libellé comme suit :

> « *Les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs et se fixent pour objectif l'harmonisation, dans le progrès, des conditions existant dans ce domaine* ».

Faisant rapidement usage de cette nouvelle base légale, la Commission a adressé au Conseil une communication relative à ses projets législatifs en la matière[921]. Ce programme législatif ne dissimulait pas sa participation certaine à un objectif d'achèvement du marché intérieur, la variation des normes de sécurité et de santé sur les lieux de travail étant à l'évidence de nature à perturber le jeu de la concurrence.

La communication établit d'abord les objectifs visés par la législation envisagée, à savoir prioritairement la sécurité sur le lieu du travail et la santé et l'hygiène du travailleur. *Sécurité, santé, hygiène* : sont ainsi jetées les bases d'une harmonisation des polices spéciales internes à l'entreprise et visant spécifiquement le travailleur.

La sécurité s'entend spécialement du choix et de l'utilisation « *des installations, des équipements, des machines et des substances appropriés* », accompagnés le cas échéant des « *équipements de protection individuelle* »[922].

S'agissant de la santé et de l'hygiène du travailleur, la Commission appelle de ses vœux que la Communauté européenne légifère nouvellement ou renforce les législations existantes en matière de substances chimiques et biologiques, d'agents cancérigènes, de valeurs limites d'exposition à des substances chimiques établies par nomenclature, à l'interdiction d'agents spécifiques particulièrement dangereux, au bruit, et à la classification et à l'étiquetage des produits dangereux. Elle promeut également l'établissement d'une liste européenne des maladies professionnelles et la précision du rôle des services de santé professionnels.

200. La directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 qui en émane[923] se présente comme une directive cadre destinée à la protection du travailleur, sans préoccupation d'intégration de cette protection dans le concert environnemental.

Son 12ème considérant souligne « *que l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique* ».

Nonobstant son objectif purement interne, elle prévoit par endroit l'extension de la protection qu'elle promeut à quelques tiers au travailleur.

---

[921] Communication de la Commission sur son programme dans le domaine de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu du travail, *J.O.C.*, n° 28, 3 février 1988, p. 3.
[922] *Ibid.*, p. 4.
[923] Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, *J.O.L.*, n° 183, 29 juin 1989, p. 1 à 8.

Il en va ainsi des objectifs de sécurité « *d'autres personnes* », qui peuvent s'entendre d'un travailleur proche ou, plus vraisemblablement, de personnes présentes dans l'entreprise sans y revêtir la qualité de travailleur[924]. Cette extension est présente au titre des obligations des travailleurs, tel qu'énoncés par la directive. Aux termes de l'article 13, cette protection « *des autres personnes concernées du fait* » des actes ou des omissions du travailleur se réalise particulièrement, en synthèse, par l'utilisation correcte de l'outillage et des équipements de protection individuelle, le tout afin de « *permettre à l'employeur d'assurer que le milieu et les conditions de travail sont sûrs et sans risque pour la sécurité et la santé à l'intérieur de leur champ d'activité* », ce qui signifie à suffisance que le législateur européen n'avait pas, *in illo tempore*, l'intention d'intégrer les considérations environnementales dans son prescrit social .

Le 7ème considérant de la directive souligne cependant que le travailleur peut être le vecteur de l'externalisation des causes pathogènes internes à son entreprise. Dès lors, « *la prise de mesures concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail contribue dans certains cas à préserver la santé et, éventuellement, la sécurité des personnes vivant dans leur foyer* ».

Il se conclut donc de l'analyse de cette première directive cadre élaborée par la Communauté européenne, alors « *économique* », que, comme la protection du voisin de l'*établissement*, celle du travailleur de *l'entreprise* a pu par voie de conséquence et sans que la fin en soit recherchée, ni bien entendu évitée, protéger l'environnement.

201. Les directives adoptées par l'Union européenne au titre de « *directives particulières* », telles qu'annoncées par la disposition cadre que constitue la directive 89/391/CEE, ne comportent pas plus que cette dernière de dispositions qui, visant à protéger les travailleurs contre les différents risques dus à leur activité professionnelle, protègeraient, de façon intégrée ou par voie de conséquence, l'environnement[925]. Comme déjà souligné, certains risques font dès lors l'objet de deux directives, l'une basée sur l'article 137 et l'autre sur l'article 175 TCE, afin de régir parallèlement la protection du travailleur et de l'environnement.

---

[924] L'art. 8, § 5, de la directive dispose que : « *l'employeur fait en sorte que tout travailleur, en cas de danger grave et immédiat pour sa propre sécurité et/ou celle* d'autres personnes *puisse, en cas d'impossibilité de contacter le supérieur hiérarchique compétent et en tenant compte de ses connaissances et moyens techniques, prendre des mesures appropriées pour éviter les conséquences d'un tel danger* ».

[925] Voir spécialement, directive 90/394/CEE du Conseil du 28 juin 1990 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail, *J.O.L.*, n° 196, 26 juillet 1990, p. 1 ; directive 1999/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1999 concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs susceptibles d'être exposés au risque d'atmosphères explosives, *J.O.L.*, n° 23, 28 janvier 2000, p. 57 ; directive 1999/38/CE du Conseil du 29 avril 1999 modifiant pour la deuxième fois la directive 90/394/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail, et l'étendant aux agents mutagènes, *J.O.L.*, n° 138, 1er juin 1999, p. 66 ; directive 2000/39/CE de la Commission du 8 juin 2000 relative à l'établissement d'une première liste de valeurs limites d'exposition professionnelle de caractère indicatif en application de la directive 98/24/CE du Conseil concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail, *J.O.L.*, n° 142, 16 juin 2000, p. 47; directive 2000/54/CE du Parlement européen du Conseil du 18 septembre 2000 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail, *J.O.L.*, n° 262, 17 octobre 2000, p. 21 ; directive 2003/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (bruit), *J.O.L.*, n° 42, 15 février 2003, p. 38.

Comme déjà mentionné également[926], la résolution du Conseil du 3 juin 2002 concernant une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail 2002/2006[927] sonne en conséquence comme l'annonce d'une approche nouvelle, dès lors qu'à ces termes :

> « *Le Conseil prend acte de ce qu'il est nécessaire de promouvoir l'intégration de la santé et de la sécurité au travail dans les autres politiques communautaires. A cet égard, il conviendrait : (...) de développer une approche coordonnée avec les autres politiques poursuivant des objectifs de protection reposant sur des mesures préventives, en particulier les politiques de la recherche, de l'éducation, des transports, de l'environnement, de la protection civile et la politique agricole commune ainsi que la politique commune de la pêche* »[928].

Cette promotion de l'intégration de la santé et de la sécurité au travail fait clairement écho à l'article 6 TCE, aux termes duquel : « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

Ce jeu d'intégrations croisées devrait donc être, s'agissant du droit du travail, porteur de dispositions communautaires protégeant la sécurité et la santé du travailleur intégrant dans leur prescrit la protection de l'environnement, lorsque les nuisances identifiées, spécialement lorsqu'elles sont susceptibles d'affecter la santé, sont communes à l' « *entreprise* » et à l' « *établissement* ».

En l'absence de dispositions concrètes, le constat est, pour l'heure, conjectural.

La même résolution du Conseil dégage de surcroît un concept neuf en droit communautaire mais connu du droit belge, celui de l' «*environnement de travail* », destiné à « *protéger la santé et à garantir la sécurité des travailleurs, ainsi que la mise en œuvre des dispositifs correspondants de protection des travailleurs* »[929].

§ 3. Le Code du bien-être au travail et l'environnement

A. Forme et objets du Code sur le bien-être au travail

202. La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs, abroge et remplace la loi du 10 juin 1952 sur la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux du travail[930]. Elle est appelée à former, avec la loi du 11 juillet 1961 relative aux garanties de sécurité et de salubrité que doivent présenter les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils, les récipients et les équipements de protection[931] et la loi du 29 janvier 1999 relative aux garanties que doivent présenter les

---

[926] *Supra*, chapitre 2, section 1, § 2, IV.
[927] *J.O.C.*, n° 161, 5 juillet 2002, p. 1.
[928] Art. I, 5.
[929] Art. II. 4.
[930] *Mon b.*, 19 juin.
[931] *Mon. b.*, 24 juillet.

substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être[932], le cadre d'un remaniement de la réglementation relative à la sécurité et à la santé au travail, reposant sur ces trois piliers[933]. La loi du 4 août 1996 fournit par ailleurs la base légale du Code sur le bien-être au travail en élaboration[934].

B. Les méthodes de protection sociale de l'environnement

1. Le concept « *d'environnement du travailleur* »

203. La loi du 4 août 1996 a anticipé le concept, aujourd'hui européen, d'*environnement* du travailleur.

La norme fédérale définit la notion de bien-être au travail, au sens des dispositions qu'elle porte, en les termes suivants : « *l'ensemble des facteurs concernant les conditions dans lesquelles le travail est effectué, tels qu'ils sont visés à l'article 4, al. 2* » (art. 3, § 1).

Aux termes de cet article « *4, al. 2* »[935], « *le Roi peut imposer aux employeurs et aux travailleurs toutes les mesures nécessaires au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.*

Le bien-être est recherché par des mesures qui ont trait à :

1° la sécurité du travail ;
2° la protection de la santé du travailleur au travail ;
3° la charge psycho-sociale occasionnée par le travail ;
4° l'ergonomie ;
5° l'hygiène du travail ;
6° l'embellissement des lieux du travail ;
*7° les mesures prises par l'entreprise en matière d'*environnement[936]*, pour ce qui concerne leur influence sur les points 1° à 6° ;*
8° la protection des travailleurs contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail ».

Les mesures citées à cet article 4, § 1er, poursuivent donc un but qualifié de bien-être, sans que la mission soit autrement précisée[937].

---

[932] *Mon. b.*, 14 avril.
[933] Avis du C.E. sur l'avant-projet de loi « relative aux garanties en matière de sécurité et de santé des travailleurs que doivent présenter les substances et préparations », 5 mars 1998, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, Doc. 1741/1, 23 septembre 1998, p. 17.
[934] Bien que ce Code ne soit pas formellement adopté, si bien que seuls les arrêtés royaux appelés à le composer ont force réglementaire, nous faisons référence, dans les lignes qui suivent, par souci de lisibilité, aux titres, chapitres et articles de ce futur texte.
[935] L'article 27 de la loi du 17 avril 1999 relative aux contrats de travail ALE (*Mon. b.*, 20 avril 1999) a divisé l'article 4 en deux paragraphes et dispose du contenu du paragraphe 2. En conséquence, l'article « *4, al. 2* » visé par l'article 3, § 1er, est devenu l'article 4, § 1er, alinéa 2.
[936] Nous soulignons.
[937] Ph. BLEUS, « Droit de la santé et de la sécurité du travail : la loi du 4 août 1996 sur le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail », *J.T.T.*, n° 659, 10 novembre 1996, p. 415.

204. L'exposé des motifs du projet de loi témoigne du souci d'envisager le travailleur « *dans sa totalité* », c'est-à-dire de réaliser une approche intégrée de l'ensemble des facteurs qui conditionnent un état favorable du travailleur au travail, que le législateur, de façon plus abstraite que concrète, qualifie de « *bien-être* ».

Ainsi, aux termes de l'exposé des motifs, « *il n'est pas suffisant de traiter de la sécurité et de la santé du travail au sens strict, il faut également s'intéresser à la situation du travailleur dans sa totalité. Ceci implique que non seulement il faille éviter ou éliminer des situations insécurisantes ou malsaines, mais également qu'on doive promouvoir, d'une manière définitive, une bonne santé tant physique que mentale ainsi que le bien-être au travail* »[938].

Selon le Conseil d'Etat, « *il s'agit d'une notion plus actualisée et d'une portée générale qui ne se limite pas à la sécurité et à la santé du travailleur au travail* »[939]. Selon l'auteur du projet de loi, le choix du terme « *bien-être* » est motivé par le souci d'appréhender par un seul terme les multiples aspects de la protection du travail et des travailleurs, sous l'influence tant des directives européennes que de l'évolution des idées en la matière depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale[940].

Cette approche élargie, intégrée pourrait-on dire, de la santé du travailleur, est par ailleurs conforme aux travaux de l'OIT, pour laquelle « *le terme santé, en relation avec le travail, ne vise pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité ; il inclut aussi les éléments physiques et mentaux affectant la santé directement liés à la sécurité et l'hygiène du travail* »[941]. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ne dit pas autre chose, lorsqu'elle précise dans le Préambule de sa Constitution que « *la santé est un état complet de bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie*»[942].

Cette habilitation donnée au Roi du pouvoir de régler l'environnement du travailleur ne pourrait toutefois, vu les compétences des régions en matière d'environnement, avoir pour but d'intégrer des mesures de protection contre les nuisances externes dans les mesures de protection du travailleur[943].

Les dispositions fédérales relatives à la protection du travailleur, qu'elles procèdent des titres II et III du R.G.P.T., du nouveau Code sur le bien-être au travail ou de textes légaux et réglementaires ayant le bien-être au travail pour objet peuvent cependant concerner, soit le

---

[938] Projet de loi concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1995, n° 71/1, 20 septembre 1995, p. 2.

[939] *Ibid.*, p. 71.

[940] Projet de loi concernant le bien-être de travailleurs lors de l'exécution de leur travail, Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, *Doc. parl.*, Ch. repr., session ord. 1995-1996, n° 71/7, p. 5.

[941] Convention C 155 sur la santé et la sécurité des travailleurs, 1981.

[942] Sur ce point, voir P. STEICHEN, « Evolution du droit à la qualité de la vie. De la protection de la santé à la promotion du bien-être », *Revue PREVENIR*, n° 33, 2ème sem. 1997, p. 33

[943] Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis sur l'avant-projet de loi concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail « *bien que les mesures projetées aient effectivement trait à l'environnement, elles doivent être considérées exclusivement en fonction de l'influence qui en découle notamment pour la sécurité et la protection du travail*». Compris de la sorte, l'article 4, § 1er, 7° s'inscrit dans la sphère des compétences fédérales, étant entendu que le pouvoir octroyé au Roi ne pourra aller jusqu'à régler, en substance, les questions relatives à l'environnement, empiétant ainsi sur le domaine de compétence conféré aux régions par l'article 6, § Ier, II, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1995, doc. 71/1, p. 76).

public présent dans l'entreprise, soit le voisinage et l'environnement de l'établissement. Il convient de distinguer ces deux aspects.

205. La protection du travailleur, d'abord, consacrée jadis de façon quasi exhaustive par les titres II, III et V du R.G.P.T., était organisée – comme elle l'est encore largement aujourd'hui – autour de deux axes : l'un, direct, visait l'hygiène du travail, la santé et la sécurité du travailleur ; l'autre, indirect, rassemblait les prescriptions techniques des « *appareils, installations et procédés de travail* »[944], dans la mesure où la sécurité de leur conception et utilisation participe à l'évidence de l'intégrité du travailleur.

Le Code du bien-être au travail, qui succède progressivement au R.G.P.T.[945], intègre ces éléments de la protection du travailleur dans une structure nouvelle. La santé et la sécurité de celui-ci n'y font plus l'objet d'un chapitre distinct. Les dispositions du R.G.P.T. relatives à l'hygiène des lieux de travail[946] sont vouées à une répartition en deux titres du Code du bien-être au travail, l'un consacré aux *lieux de travail* et l'autre aux *facteurs d'environnement et agents physiques*[947].

L'intitulé de ce dernier titre rappelle que, comme souligné, si la police interne de l'environnement appartient aux régions tant qu'elle ne concerne pas la protection du travailleur, une même police doit appartenir à l'Etat lorsqu'on envisage *l'environnement* du travailleur. Les « *mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement* » peuvent avoir trait, aux termes de l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 4 août 1996, à des champs réglementaires aussi vastes que la sécurité ou l'hygiène du travail et la santé du travailleur.

Il paraît douteux à cet égard que la distinction entre deux polices internes environnementales dans l'établissement, claire s'agissant de poser les règles répartitrices de compétence, puisse trouver une application aisée et – surtout – motivée. Comment en effet justifier que soient différemment garantis les travailleurs[948] et les personnes présentes à un autre titre dans l'entreprise, spécialement lorsque les *lieux* sont communs aux uns et aux autres : que l'on pense aux salles de spectacle, aux grandes surfaces commerciales, ou encore aux centres sportifs[949] ?

Ou lorsque le type de nuisance combattue se prête peu au respect d'une ligne imaginaire séparant dans l'*environnement* du travail les travailleurs et assimilés et les autres personnes présentes dans l'entreprise. On songe spécialement aux « *conditions atmosphériques et*

---

[944] R.G.P.T., titre III, chapitre Ier.

[945] Sur ceci, voir Ph. BLEUS, « Droit de la santé et de la sécurité du travail : la loi du 4 août 1996 sur le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail », *J.T.T.*, n° 659, 10 novembre 1996, pp. 425 et svtes.

[946] Art. 55 à 103*octies*.

[947] Titres III et IV du Code sur le bien-être au travail.

[948] Et qualités assimilées au sens de l'article 2, § 1er, alinéa 2, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Aux termes de celui-ci, sont assimilés aux travailleurs « *a. les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de travail, exécutent des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne; b. les personnes qui suivent une formation professionnelle dont le programme de formation prévoit une forme de travail qui est effectuée ou non dans l'établissement de formation ; c. les personnes liées par un contrat d'apprentissage; d. les stagiaires; e. les élèves et les étudiants qui suivent des études pour lesquelles le programme d'étude prévoit une forme de travail qui est effectuée dans l'établissement d'enseignement* ».

[949] Sur ceci, voir *infra*, section 2, § 3.

climatiques » ou aux dispositions relatives à la ventilation, à l'éclairage, à la température ou à la propreté des locaux[950] ou aux radiations non ionisantes[951].

206. La protection de l'environnement, ensuite, par les dispositions protectrices du travailleur, intervient soit par conséquence des effets de celles-ci, soit par souci d'intégration de la prévention des nuisances internes et externes. La classification proposée à l'étude des droits international et européen du travail, en d'autres termes, se révèle autant en droit interne.

2. La protection environnementale par conséquence

207. La protection de l'environnement *par conséquence* apparaît spécialement dans la réglementation conditionnant les « *appareils, installations et procédés de travail* ». Ces dispositions participent ou participeront du Code sur le bien-être au travail, principalement sous le titre consacré à la protection du travailleur contre les « *agents chimiques, cancérigènes, mutagènes et biologiques* »[952], ici proposé à l'étude.

Les dispositions du Code sur le bien-être au travail relatives aux agents chimiques entendent transposer en droit belge la directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998, déjà cité, concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail.

L'agent chimique se définit en droit interne, selon les termes mêmes de la directive 98/24/CE, comme « *tout élément ou composé chimique, seul ou mélangé, tel qu'il se présente à l'état naturel ou tel qu'il est produit, utilisé ou libéré, notamment sous forme de déchet, du fait d'une activité professionnelle, qu'il soit ou non produit intentionnellement et qu'il soit ou non mis sur le marché* »[953].

Il va de soi que la prévention du risque de *libération* d'effets indésirables produits par un agent chimique protège au premier chef le travailleur et, si l'effet libéré est d'importance, l'environnement par voie de conséquence. La libération sous forme de déchets intéresse de surcroît directement l'environnement.

L'utilisation de composés chimiques à l'extérieur de l'entreprise, et menaçant par conséquent directement l'environnement, a été l'occasion d'un arrêt éclairant du Conseil d'Etat. En l'espèce, l'acide cyanhydrique était visé par les articles 723*bis*-16° et suivants du R.G.P.T. comme nécessitant une autorisation ministérielle avant usage sur les lieux de travail, laquelle ne pouvait être accordée que si aucun produit de substitution non toxique ne pouvait donner même satisfaction. Les articles cités n'excluaient pas que ces opérations, une fois autorisées, se déroulassent à l'air libre, en l'occurrence aux fins de gazer des terriers de renards.

---

[950] Art. 55 à 72*bis* du R.G.P.T.. Cette matière est appelée à être intégrée dans le titre IV (« *facteurs environnement et agents physiques* ») du Code sur le bien-être au travail.

[951] Annoncées par le Code du bien-être, les radiations non-ionisantes ne font toutefois l'objet pour l'heure que d'une disposition environnementale, aucune disposition sociale n'en formant le pendant. Il s'agit de loi-cadre du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les infrasons et les ultrasons (*Mon. b.*, 26 novembre). Les rayonnements ionisants, quant à eux, déjà intégrés dans le Code sur le bien-être au travail, n'y font l'objet que de dispositions relatives au contrôle médical des travailleurs, cette matière faisant pour le surplus l'objet d'une police séparée et intégrale (sur ceci, voir *infra,* titre II, chapitre 1er, section 3).

[952] Titre IV du Code sur le bien-être au travail.

[953] Art. 7, 1°.

Dès lors qu'une autorisation d'utiliser à l'extérieur de l'entreprise un gaz toxique avait pour effet d'inférer sur « *la protection de l'environnement, la police des établissements dangereux et la protection de la nature* », une association environnementale avait soutenu qu'un ministre fédéral ne pouvait être compétent pour l'octroyer.

A cette occasion le Conseil d'Etat dit pour droit qu'il ne peut être fait grief à une disposition protectrice du travailleur d'avoir pour *conséquence* une incidence sur la protection de l'environnement, en ces termes :

> L'acte attaqué « *n'a en rien pour objet la protection ou la conservation de la nature.*
>
> *Si les conditions qu'il impose tendent à ménager l'environnement, c'est dans la mesure où les lois et règlements spécialement relatifs aux établissements dangereux ont nécessairement, quoique indirectement cette conséquence.*
>
> *Le régime d'autorisation établi, notamment pour l'acide cyanhydrique, par les articles 723bis, n°16 et suivants, du règlement général pour la protection du travail, a principalement pour objet la protection du personnel nécessairement exposé au risque de se trouver en contact avec ce gaz extrêmement toxique.*
>
> *(...) Les mesures prises en matière d'établissements dangereux, insalubres et incommodes par le ministre qui a le travail dans ses attributions, afin de protéger le personnel, sont généralement de nature à protéger aussi d'autres personnes qui se trouvent comme celui-ci particulièrement exposées, alors que la loi spéciale ne prévoit pas en cette matière, comme elle le fait en d'autres, que l'accord des autorités régionales ni une quelconque forme de concertation soit nécessaire pour que les dispositions relatives à la protection du travail puissent être prises* »[954].

La protection de l'environnement par conséquence apparaît plus clairement encore dans les dispositions fédérales visant à interdire l'utilisation de certains agents chimiques par les travailleurs[955], procédés d'ailleurs semblablement mis en œuvre par les régions au titre de leur compétence environnementale[956]. L'interdit, par son caractère absolu, a pour inévitable conséquence d'empêcher toute dispersion de l'agent chimique à quelque échelle que ce soit, et évite par nature la production de déchets.

3. La protection parallèle du travailleur et de l'environnement: le cas de l'amiante

208. Substance dangereuse non chimique, l'amiante est un produit naturel minéral de la famille des silicates, extrait principalement des sous-sols du Québec, de la Russie, de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe et du Brésil[957]. Ces propriétés incombustibles et isolantes lui ont valu de très nombreuses applications, tandis que ses effets extrêmement nuisibles sur la

---

[954] C.E. (3ème Ch.), 28 avril 1987, ASBL INTER-ENVIRONNEMENT-WALLONIE, n° 27.835.

[955] Il s'agit des 2-naphtylamine et ses sels, du 4-aminobyphénile et ses sels, du benzidine et ses sels et du 4-nitrobiphényle.

[956] Il s'agit, notamment, pour la Région wallonne de l'hexachloroéthane. Sur ceci, voir *infra*, section 2, § 3.

[957] Ph. ANTOINE, « La Réglementation relative à l'amiante en Belgique », *Protection de l'environnement*, coll. Environnement et gestion, Kluwer éditorial, août 2002, pp. 9 et svtes.

santé, à l'origine de l'asbestose, du cancer du poumon et du mésothéliome, ont conduit les autorités à limiter[958], puis à interdire son utilisation[959].

Sa propagation par l'air aurait donné quelque appui aux théories aéristes qui ont présidé à l'élaboration de la première police des manufactures. Les travailleurs et les personnes présentes dans et hors de l'établissement sont en effet menacés de la même façon par un risque commun pour la santé, même si le degré est sensiblement plus élevé pour les personnes se situant dans l'établissement.

Cette double caractéristique – transport par l'air ambiant inhalé et pathologie grave –, spécialement en ce que, dès lors, elle concerne plus la santé que l'environnement, présente un champ pertinent d'analyse du traitement différencié du travailleur, de la personne présente dans l'entreprise à un autre titre, et du voisinage.

209. La mise sur le marché et l'emploi d'amiante fait l'objet d'une interdiction générale en vertu de l'arrêté royal du 23 octobre 2001[960]. Cette interdiction ne s'étend toutefois pas au transport, à l'exportation hors Union européenne et aux substances et préparations en transit soumises à un contrôle douanier, si bien qu'il demeure autorisé d'en fabriquer, en vue de l'exportation hors d'Europe. Les produits contenant l'amiante prohibée, déjà installés et/ou en service avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, soit le 1er octobre 2002, continuent d'être autorisés jusqu'à leur élimination ou leur fin de vie utile. L'arrêté confie au ministre compétent pour la santé publique, le travail et l'environnement, le soin d'interdire le cas échéant, pour des raisons de protection de la santé, l'utilisation des produits visés avant même qu'ils soient éliminés ou qu'ils atteignent la fin de leur vie utile.

Cette réglementation liée à la libre circulation des substances dangereuses, elle-même relevant de la compétence de l'Etat au titre des normes de produits, agissent, comme d'autre de cette catégorie, comme un filtre en amont de la protection du travailleur et de l'environnement[961].

En aval, les dispositions fédérales protectrices du travailleur contre les risques liés à l'amiante présentent une grande complexité. Elles doivent être distinguées selon qu'elles protègent le travailleur dont le lieu de travail contient de l'amiante ou qui est occupé à la fabrication des fibres d'amiante ou d'un produit en contenant, d'une part, et celui affecté au désamiantage, d'autre part. Elles visent à transposer les directives européennes en la matière[962]

210. L'article 148*decies*2.5. du R.G.P.T. vise à protéger le travailleur contre les risques liés à l'exposition à l'amiante durant le travail, que l'amiante participe de l'activité ou qu'elle soit simplement présente dans le bâtiment, en privilégiant « *si la possibilité technique existe, le remplacement de l'asbeste par des produits de substitution moins dangereux pour la santé des travailleurs* ». Cette protection est centrée sur un inventaire à réaliser par l'employeur

---

[958] A. R. du 3 février 1998 limitant la mise sur le marché, la fabrication et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (amiante), *Mon. b.*, 21 février 1998.

[959] A. R. du 23 octobre 2001 limitant la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances ou préparations dangereuses (amiante), *Mon. b.*, 30 novembre. Cet arrêté abroge le précédent.

[960] Du moins pour les six fibres reprises sous le terme amiante par la directive 83/477/CEE du Conseil du 19 septembre 1983, savoir l'actinolite, l'amosite, l'anthophyllite, la chrysolite, la crocidolite et la trémolite.

[961] Sur ceci, voir *supra*, titre II, chapitre 1er, section 1.

[962] Directive 83/477/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail, *J.O.L.*, n° 263, 24 septembre 1983, *op. cit.*, modifiée par la directive 91/382/CEE, *J.O.L.*, n° 206, 29 juillet 1991 et par la directive 2003/18/CE, *J.O.L.*, n° 97, 15 avril 2003.

« *de tout l'asbeste* » présent sur les lieux de travail. S'il révèle la présence d'amiante, un programme de gestion est instauré, visant à maintenir les travailleurs à des niveaux d'exposition les plus bas possibles et en tout état de cause en dessous de valeurs limites[963].

Depuis le 1er janvier 1995, tout employeur est tenu de réaliser, ce qui a rarement été fait, un aperçu général d'inventaire[964]. Le contenu de ce document est fixé par arrêté ministériel[965]. A l'aperçu général d'inventaire s'ajoute une « *énumération circonstanciée par local et par installation technique* » visant, en synthèse, à identifier les facteurs d'aggravation du risque pour la santé.

L'arrêté ministériel cité du 22 décembre 1993 contient une importante précision relative à l'étendue de l'obligation d'inventorier l'amiante présente dans le bâtiment. Cet arrêté dispose en effet qu' « *un matériau intact, qui dans les conditions habituelles d'usage n'est pas perturbé, ne sera pas endommagé pour en faire un prélèvement* »[966].
Cette limitation de l'obligation d'inventaire a une justification pratique et un objectif sanitaire.

La justification pratique est qu'il est délicat, vu le très grand nombre de bâtiments contenant de l'amiante, d'exiger de tous les employeurs qui y occuperaient des travailleurs de procéder à des démontages ou des démolitions du bâtiment, spécialement lorsque ces employeurs ne sont pas propriétaires dudit bâtiment.

L'objectif sanitaire procède du constat que l'amiante non perturbée n'est en général pas nocive. Paradoxalement, ce serait donc le travail de démontage et de démolition réalisé aux fins de détecter le risque qui génèrerait celui-ci.

La présence d'amiante dans un bâtiment oblige à la rédaction d'un programme de gestion[967], comprenant une évaluation régulière, des mesures d'intervention si l'amiante est détériorée ou en voie de l'être, ou en cas de démolition du bâtiment lui-même, et des « *travaux particuliers* »[968].

---

[963] De 150.000 à 500.000 fibres par m^3, selon le type d'amiante. L'AR du 16 mars 2006 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante (*Mon. b.*, 23 mars), n'impose plus qu'un taux, quel que soit le type d'amiante, à savoir 100.000 fibres par m^3 (art. 78).

[964] L'aperçu général d'inventaire se divise en deux parties: la première concerne l'amiante non lié. Il s'agit du flocage, du calorifugeage des tuyaux, des papiers et cartons d'asbeste, les procédés d'isolation et les matériaux en asbeste tissé tels que les filtres, dispositifs d'étanchéité, vêtements ignifugés ou encore les cordes d'asbeste ; la seconde comprend les formes d'amiante lié telles l'asbeste-ciment (ardoises, plaques ondulées, ...), l'asbeste contenu dans des enduits bitumineux (spécialement pour les bâtiments, les tuiles en vinyle) et enfin l'amiante lié à des colles, mastics ou peintures.

[965] Arrêté ministériel du 22 décembre 1993 déterminant, dans le cadre de la lutte contre les risques dus à l'asbeste, le contenu de l'inventaire visé à l'article 148*decies*,,2.5.2.2., du R.G.P.T. et fixant le délai dans lequel cet inventaire doit être dressé, *Mon. b.*, 2 février 1994.

[966] Cette disposition limite donc l'obligation d'inventaire à ce qui peut être déduit de l'époque à laquelle le bâtiment a été construit ou rénové, ou ce dont l'entrepreneur ou les différents corps de métier ayant exécuté les travaux peuvent témoigner. De même l'architecte, ou le cahier des charges élaboré par le maître de l'ouvrage, peuvent s'avérer des documents fort utiles.

[967] Art. 148*decies*2.5.2.5. du R.G.P.T.

[968] Visés à l'article 148*decies*2.5.9.1. Ces travaux et activités concernent des travaux d'importance limitée. S'agissant de l'enlèvement d'asbeste et de matériaux en contenant, il ne pourrait s'agir que d'opérations aisées, ne nécessitant pas la mise en œuvre de moyens de démolition. Dans ce cas, les mesures à prendre par l'employeur consistent principalement en l'élaboration d'un plan de travail comportant la localisation, la succession et la durée des travaux, la détermination de la nature des fibres à traiter ou à enlever, des moyens de

211. Telles sont en synthèse les obligations des employeurs en matière de gestion des risques liés à la présence d'amiante dans un bâtiment[969]. Contrairement à la réglementation applicable dans de nombreux autres pays, dont la France, aucune obligation générale d'inventaire ne pèse sur un propriétaire de bâtiment qui ne serait pas employeur. Dès lors, c'est ici la protection du travailleur qui, nécessitant une surveillance obligatoire de la présence d'amiante dans l'entreprise, entraîne la protection du non travailleur dans l'établissement et la dispersion de l'amiante en dehors de celui-ci. S'il a pu être écrit que le voisin était protecteur de l'environnement[970], le travailleur, en l'espèce, aussi.

212. La production et la transformation d'amiante, comme souligné, n'est pas interdite, de même que la fabrication de produits à base d'amiante. Les travailleurs du secteur de l'amiante sont visés, outre par l'article 148*decies*2.5., par des dispositions spécifiques du même R.G.P.T. relatives à l'utilisation de cette substance dangereuse[971]. Ces dernières soumettent l'employeur à des techniques de prévention familières au droit de l'environnement, telles, comme souligné, que l'évaluation, la notification à l'administration compétente, le respect de valeurs limites ou l'information des travailleurs[972].

213. Comme le note le Conseil de l'Union européenne, « *ce sont désormais les travailleurs qui procèdent au désamiantage et les travailleurs qui rencontrent accidentellement de l'amiante dans leur travail, (...) qui courent les plus grands risques* »[973].

L'article 148*decies*2.5.9.3. contient dès lors un grand nombre de dispositions protectrices du travailleur en cas de démolition et de retrait d'asbeste. Le plan de travail est l'outil préventif privilégié, qui prévoit les mesures de protection individuelle et collective. Un agrément est de surcroît nécessaire à l'entreprise de désamiantage[974].

Le désamiantage s'opère en zone confinée étanche, définie de la même manière par les dispositions environnementales régionales et les prescriptions fédérales relatives à la protection du travailleur. Ces dernières, dans les prescriptions relatives à l'étanchéité de la zone, visent toutefois à l'évidence à protéger la santé des autres travailleurs dans l'établissement. Les buts poursuivis par les deux branches se rejoignent donc, dès lors que de

---

protection collectives tels que l'isolement, la ventilation, l'expiration, l'humidification, l'entretien des locaux, le choix des techniques, des appareils et outils et la mise à disposition d'installations sanitaires.

[969] L'A.R. du 16 mars 2006 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante (*op. cit.*) a repris l'ensemble de ces dispositions en un texte unique, singulièrement plus lisible, et les a en conséquences abrogées au 2 avril 2006.

[970] J.-P. BAUD, « Le voisin protecteur de l'environnement », *op. cit.*

[971] Art. 723*ter*, 5 et 6 du R.G.P.T. Les articles 124, § 1er et 135*ter* concernent de surcroît la surveillance médicale des travailleurs concernés.

[972] Sur ce point, l'on consultera utilement PH. ANTOINE, *op. cit.*, pp. 34 et svtes.

[973] Conclusions du Conseil du 7 avril 1998 sur la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante, *J.O.C.*, n° 142, 7 mai 1998, p. 1.

[974] Un récent article de la loi du 4 août 1996 relatif au bien-être du travailleur au travail impose en effet aux employeurs qui sont contraints à des travaux de démolition ou d'enlèvement dans leur entreprise, au cours desquels des quantités importantes d'amiante peuvent se libérer, de faire appel à cette fin à une entreprise agréée. Cette entreprise peut être un indépendant aussi bien qu'un employeur. S'il s'agit d'un employeur, l'agrément doit contenir des garanties de protection des travailleurs, quand bien même ils sont sous-traitants ou intérimaires. Enfin, l'employeur qui veut effectuer lui-même des travaux d'enlèvement d'amiante dans son entreprise, pour les travaux d'importance limitée visés ci-dessus, doit également disposer d'un agrément. L'article 6*bis* nouveau de la loi du 4 août 1996 constitue la base légale, jusque-là déficiente, de l'organisation des conditions d'agrément, qui doivent encore être fixées par le Roi.

telles prescriptions protègent aussi la personne présente dans l'entreprise sans bénéficier de la qualité de travailleur.

Toutefois, ces mêmes dispositions se distinguent, voire s'opposent, s'agissant de la ventilation de la zone confinée. Aux termes du R.G.P.T., en effet, celle-ci doit être totalement aérée trois à quatre fois par heure, l'évacuation du groupe d'aspiration devant déboucher directement à l'air libre, tandis que le droit de l'environnement poursuivra le but inverse de contenir tant que faire se peut les poussières d'amiante dans l'entreprise[975]. La gestion parallèle des redoutables effets sanitaires de l'amiante montre ici ses faiblesses, sinon ses dangers.

4. La protection intégrée du travailleur et de l'environnement

214. Postérieurs à la Seconde Guerre mondiale, des risques nouveaux, dont les effets, s'ils doivent se faire sentir, présentent des dimensions de gravité et d'étendue considérables, ont conduit le législateur européen et belge à concevoir des polices administratives régissant l'ensemble des nuisances potentielles ou survenues, dès lors que face à la dimension de ces effets, une quelconque distinction entre travailleurs, environnement et population ne présenterait aucun intérêt, et ne résisterait sans doute pas à l'examen de la discrimination.

Il s'agit principalement des risques d'accidents majeurs et de ceux présentés par les établissements nucléaires, dont question plus avant[976]. Leurs modes de gestion témoigent d'un rapprochement entre les polices internes et externes. Ces modes font, pour cette raison, l'objet d'un examen particulier au titre II de la présente étude.

215. Une série de dispositions, maintenues pour l'heure dans le R.G.P.T., mérite cependant, dans le cadre des nuisances traditionnelles, examen : il s'agit de la police de l'industrie des métaux[977], dont l'objectif sanitaire ne pourrait s'arrêter au seul travailleur.

Insérés dans le R.G.P.T. par un arrêté royal du 9 mars 1962, c'est-à-dire antérieur à la fédéralisation de l'Etat, ces articles limitent leur prescrit aux établissements classés. La nature gazeuse des nuisances du traitement des minerais de zinc ou de plomb ont ici amené le Roi à adopter les dispositions satisfaisant autant la police interne que la police externe desdits établissements. Ainsi, « *les fours ou appareils dégageant des gaz, des fumées ou des poussières susceptibles soit de rendre l'atmosphère insalubre, soit de causer des dommages à la végétation, ou bien encore d'incommoder les voisins, seront installés dans des halls spacieux, ...* »[978].

Le voisinage n'est pas le seul élément externe à être pris en considération par ces dispositions, qui englobent en effet l'environnement et la population animale lorsqu'elles disposent que « *les gaz sulfureux provenant des grillages des minerais seront dirigés vers les appareils d'une fabrique d'acide sulfurique ou vers d'autres appareils d'absorption. Les eaux résiduaires contenant les acides seront recueillies, épurées et neutralisées avant d'être déversées dans des rivières ou ruisseaux. Elles seront débarrassées de tout acide minéral libre et de toute substance nocive susceptible de compromettre la salubrité du voisinage,*

---

[975] Sur ceci, voir *infra*, section 3.
[976] Voir *infra*, titre II, chapitre 1er, sections 2 et 3.
[977] Art. 364 à 392.
[978] Art. 364*bis*.

d'intoxiquer les poissons ou de nuire aux animaux qui s'abreuvent dans ces rivières ou ruisseaux »[979].

L'exemple de la police de l'industrie des métaux est illustratif du souci et de la possibilité, patente au début des années 60, de régler conjointement les aspects internes et externes de la nuisance. Une telle possibilité devient contrainte s'agissant des risques dont le degré, cette fois, comme il sera vu, empêche que soient sérieusement menées deux polices parallèles.

[979] Art. 365.

Section 3. Le droit de l'environnement industriel

216. « *Le droit de l'environnement pénètre difficilement, mais sûrement dans le droit du travail. Et pourtant n'aurait-il pas fallu s'attaquer d'abord à prévenir et limiter les nuisances souvent insupportables du milieu du travail avant de lutter contre les pollutions subies par le voisinage ? Dans la mesure où, historiquement, la législation antipollution a été instituée pour protéger le voisinage, c'est-à-dire ce qui était extérieur à l'usine, toute les nuisances internes à l'entreprise sont restées étrangères aux préoccupations du législateur et même souvent des syndicats occupés seulement par les augmentations de salaires ou les accidents de travail* »[980].

Le constat est rude, mais semble fidèle en effet aux circonstances qui entourent la naissance du droit des établissements classés et ses développements, telles qu'exposées au chapitre 1er de cette étude.

Il convient ici, néanmoins, selon une division semblable à celle adoptée pour la section précédente, de rechercher dans les principales dispositions régissant le droit de l'environnement consacré aux nuisances industrielles celles qui, par voie de conséquence ou par finalité, protègent également la sécurité et la santé du travailleur.

§ 1. Le droit international de l'environnement et la protection du travailleur

217. Le droit international de l'environnement connaît des sources très variées, si bien qu'il devient malaisé d'en dresser une liste exhaustive[981]. Aucune, cependant, en dehors de l'Union européenne, n'a spécifiquement pour objet la gestion environnementale d'établissements classés, contrairement à la santé et la sécurité des travailleurs qui, comme souligné, participe des compétences de l'OIT.

Il convient toutefois de s'arrêter à la Déclaration de Stockholm relative à l'environnement humain[982], tenue pour consacrer la naissance du droit international de l'environnement[983].

Ladite Déclaration est le produit d'une conférence mondiale convoquée par les Nations Unies[984]. Elle comporte 26 principes, qui, sans être contraignants, témoignent d'une première prise de conscience planétaire de la dégradation environnementale consécutive aux révolutions industrielles.

---

[980] M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 659.
[981] J.F. NEURAY, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 95.
[982] Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain, 16 juin 1972, U.N. Doc. A/ Conf. 48/14 Rev. 1.
[983] A. KISS (dir.), *L'écologie et la loi – le statut juridique de l'environnement*, Paris, 1989, p. 33 et svtes.
[984] En exécution de la résolution de l'assemblée générale 2396 (XXIII) du 3 décembre 1968. Sur ceci, voir A. GERARD, « De quelques aspects internationaux et européens de la protection juridique de l'environnement », *Revue de droit de l'ULB*, 1985, p. 227.

Le premier principe distingue deux éléments de l'environnement, à savoir « *l'élément naturel et celui (que l'homme) a lui-même créé* ». Ces deux éléments « *sont indispensables à son bien-être* »[985].

Le huitième principe dispose que « *le développement économique et social est indispensable si l'on veut assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme...* ». Il y a, en filigrane, la manifestation d'un lien entre la protection de l'environnement et celle du travail, avec ce paradoxe, déjà aperçu chez les hygiénistes du 19ème siècle, que le « *développement économique et social* » est lui-même porteur de nuisances. Ainsi est posé, quoi qu'il en soit, le principe, visant spécialement les pays du tiers-monde, que le développement doit mener à une amélioration, ou à tout le moins ne peut s'exercer au détriment tant de la qualité de l'environnement que de celle des conditions de travail. C'est qu'il convient de ne pas de perdre de vue, en effet, qu'un accroissement des mesures de protection de l'environnement imposées à l'entreprise augmente inévitablement le coût de fabrication de ses produits, ce qui pourrait amener par compensation la velléité de diminuer la protection, coûteuse elle aussi, du travailleur[986].

Adoptée 20 ans plus tard, la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992[987], assure le prolongement de la Déclaration de Stockholm. Bien que la Déclaration de Rio comporte plusieurs principes de droit de l'environnement dont il a été vu qu'ils s'appliquent aussi au droit de la sécurité et de la santé du travailleur, elle n'offre pas d'avancée significative dans la promotion de la protection commune des nuisances externes et internes de l'entreprise.

Sous réserve toutefois de l'expression, dans une formulation ici particulière mais liée au contexte international dans lequel elle apparaît, du principe d'intégration, connu et plus clairement formulé par le droit européen.[988]

§ 2. Le droit européen des établissements classés et la protection du travailleur

A. Le choix des bases juridiques

218. Au même titre que les dispositions européennes protectrices du travailleur, celles relatives à la protection de l'environnement ont fait l'objet d'un contentieux relatif à leur base juridique. C'est qu'ici aussi, en effet, la réalisation ou le fonctionnement du Marché intérieur peut inférer sur l'environnement, et inversement.

L'article 95, § 3, TCE ne contient pas la réserve que le § 2 du même article prescrit au regard du droit du travail, en disposant au contraire que « *la Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé...* ». Aussi,

---

[985] « Et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, ... ». Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 3.
[986] C'est ce que semble induire les principes 11 et 23 de la Déclaration.
[987] Doc. N.U. A/CONF.151/26 (Vol. I), annexe I (1992).
[988] Le quatrième principe de la Déclaration dispose en effet que « *pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ».

le choix de la base juridique s'avère-t-il plus épineux. Peu de dispositions protectrices de l'environnement n'ont aucun effet sur la libre circulation des biens, et peu de normes harmonisatrices relatives à l'établissement ou au fonctionnement du Marché intérieur sont neutres sur le plan environnemental. Aussi la Cour de justice a-t-elle été plusieurs fois sollicitée. Elle a de la sorte dit pour droit que, le cumul des bases juridiques étant exclu lorsque les procédures d'adoption sont différentes, « *les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane* » auraient dû être basées sur l'actuel article 95 TCE[989]. De même, le marché du tabac permet à la Cour d'arrêter que « *dès lors que les conditions du recours à l'article 95 CE comme base juridique se trouvent remplies, le législateur communautaire ne saurait être empêché de se fonder sur cette base juridique du fait que la protection de la santé humaine est déterminante dans les choix à faire.*

Il y a lieu de relever, en outre, que l'article 152, paragraphe 1, premier alinéa, CE prévoit qu'un niveau de élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques de la Communauté et l'article 95, paragraphe 3, CE exige de façon expresse que, dans l'harmonisation réalisée, un niveau élevé de protection de la santé des personnes soit garanti »[990].

A l'inverse, la gestion des déchets, même si ceux constituent un produit, ne vise pas à mettre en œuvre leur libre circulation, mais bien à faire application du « *principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement* »[991], et doit de ce chef être régie par l'article 175 TCE[992].

B. La protection intégrée de l'environnement et du travailleur

219. Comme il a été vu, le traité d'Amsterdam a inclu dans les principes généraux du droit communautaire un principe dit d'intégration[993] qui, aux termes de l'article 6 TCE, s'énonce désormais comme suit : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

Que sont ces « *exigences de la protection de l'environnement* » ? L'article 174 TCE donne à la politique communautaire de l'environnement des objectifs larges, parmi lesquels « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement* » et « *la protection de la santé des personnes* ».

Les « *politique et actions* » visées par le même article 6 sont, en ce qui concerne les polices externe et interne des établissements, notamment, « *une politique dans le domaine social* »,

---

[989] C.J.C.E., 11 juin 1991, (COMMISSION C. CONSEIL), aff. C-300/89, *op. cit.*

[990] C.J.C.E., 14 décembre 2004, (SWEDISH MATCH AB C. SECRETARY OF STATE FOR HEALT), aff. C-210/03, *op. cit.*

[991] C.J.C.E., 17 mars 1993, (COMMISSION C. CONSEIL), aff. C-155/91, *Rec.*, p. I-61. Dans le même sens, C.J.C.E., 28 juin 1994, (PARLEMENT C. CONSEIL), aff. C-187/93, *Rec.*, p. I-2857.

[992] Comme il sera vu (*infra*, titre II, chapitre 1er, section 4), la police des OGM fait l'objet de directives européennes visant à protéger l'homme et l'environnement, prises, pour l'utilisation confinée, sur la base de l'article 175 TCE, et pour la dissémination volontaire, sur pied de l'article 95 TCE.

[993] Sur ce principe, et d'autres communs aux droits de l'environnement et du travail, voir *supra*, chapitre 2, section 1, § 2, et références citées.

« *le renforcement de la cohésion économique et sociale* », « *une politique dans le domaine de l'environnement* », « *une contribution à une éducation et à une formation de qualité ...* » et « *une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé* ».

L'on s'aperçoit que la santé est doublement considérée par le principe d'intégration. En effet, d'une part, elle sert « *de guide à la politique de l'environnement et, d'autre part, (elle doit) être intégrée à la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions communautaires, puisqu'elle constitue une composante des exigences environnementales* »[994].

L'article 152 TCE conférant également à la protection de la santé humaine les vertus d'un principe intégrateur dans les autres politiques de la Communauté, il faut considérer que, ensemble ou séparément, l'environnement et la santé doivent appartenir à la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions européennes. Parmi celles-ci, la politique sociale qui, aux termes de l'article 137 du traité, comporte la santé et la sécurité du travailleur.

Le principe manifeste-t-il son application à l'étude du *droit* européen de l'environnement ?

220. Le droit des établissements classés est appréhendé par une directive européenne 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, mieux connue sous son acronyme anglo-saxon d'IPPC. Adoptée sur pied de l'article 130S du Traité de Rome (article 175 TCE), la directive permet donc aux Etats membres de transposer son prescrit de manière plus sévère pour la protection de l'environnement[995].

La directive « *a pour objet la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des activités* » industrielles énumérées dans une annexe I. « *Elle prévoit les mesures visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire les émissions des activités susvisées dans l'air, l'eau et le sol, y compris les mesures concernant les déchets, afin d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement considéré dans son ensemble ...* »[996].

L'objectif d' « *intégration* » de la prévention et de la réduction de la pollution ne coïncide pas avec le principe d'intégration tel qu'énoncé à l'article 6 TCE. Il est vrai que la directive IPPC est antérieure à l'insertion de cet article par le traité d'Amsterdam. Toutefois, l'Acte unique européen avait prescrit, au titre de l'environnement, que « *les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté* »[997].

L'approche intégrée visée par la directive, nonobstant cette disposition de l'Acte unique européen, va se comprendre au regard de « *l'obligation la plus déterminante (qu'elle impose) aux exploitants* »[998], à savoir soumettre les établissements à autorisation. C'est cette dernière

---

[994] E. DOUSSIS, « Le principe d'intégration », in *Environnement et santé*, Actes du colloque des 4 et 5 décembre 2003, *S.F.D.E.*, 2004, à paraître.

[995] M. PÂQUES, « Permis unique et évaluations d'incidences sur l'environnement. Droit européen et droit régional », *R.R.D.*, n° 85, 1997, p. 67.

[996] Art. 1er de la Directive.

[997] Art. 130R, § 2, alinéa 1 *in fine*, du Traité de Rome. Cette formulation a été critiquée avant d'être modifiée pour devenir l'article 6 actuel (A. COMOLET et A. DECONINCK, « Le principe d'intégration. Historique et interprétation », *Rev. jur. dr. eur.*, 2/2001, p. 153).

[998] M. PÂQUES, *ibid.*, p. 96.

qui, aux termes de la directive, doit faire preuve de l'intégration, d'une part, des différents secteurs de l'environnement (air, eau, sol) pour éviter le *déplacement* des nuisances entre différents secteurs, et, d'autre part, des procédures d'octroi permettant d'appréhender ensemble toutes les conditions auxquelles une autorisation peut être délivrée.

C. La protection du travailleur par conséquence

221. Comme d'autres instruments internationaux ou internes, la directive IPPC ne pourrait contribuer à la protection de la santé et de la sécurité du travailleur que par conséquence. Encore ces conséquences sont-elles moins nombreuses que dans d'autres dispositions dès lors que la directive, comme l'a souligné le Comité économique et social, n'envisage pas « *certaines catégories d'émissions* », telles « *les secousse, lumière et autre rayonnement* » . Or ces dernières ont particulièrement de nature à concerner à la fois la protection de l'environnement et de la sécurité et celle de la santé du travailleur[999].

Dès lors aussi que l'objet de la directive est plus restreint que celui de la législation interne. Il s'agit ici de la protection sectorielle de l'environnement (eau, air, sol), alors que les polices des établissements classés englobent la sécurité, la santé et la tranquillité du voisinage[1000], voire des personnes présentes dans un établissement sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur. Aussi est-il d'autant moins surprenant que la directive ne souffle mot de la protection du travailleur que c'est précisément dans les objectifs de protection du voisinage ou du public présent dans l'établissement que l'on décèle des dispositions qui, par conséquence ou finalité, protègent le travailleur.

Il est vrai, pour confirmer le constat, que le dernier considérant du préambule de la directive précise que celle-ci s'applique « *sans préjudice de dispositions communautaires en matière de santé et de sécurité sur le lieu du travail* », faisant écho, à ce moment de la construction communautaire, à la vision duale des « *pollutions provenant des activités* » selon qu'elles risquent d'intenter à l'environnement ou au travailleur.

§ 3 Le droit régional des établissements classés et la protection du travailleur

A. La protection indirecte du travailleur

1. Les entreprises ouvertes au public

222. La réserve de compétence fédérale relative à la protection du travailleur s'interprétant de façon restrictive[1001], il est acquis que les régions sont compétentes pour régler la police interne des établissements qui ne concerne pas les travailleurs[1002]. Comme souligné[1003], la distinction, dans une *entreprise* ou un *établissement*, du traitement à réserver aux travailleurs

---

[999] Avis du comité économique et social sur la proposition de directive du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, *J.O.C.*, n° 195, 18 juillet 1994, p. 54.
[1000] J.F. NEURAY, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 280.
[1001] *Ibid.*, p. 283.
[1002] Sur ceci, voir *supra*, chapitre 1er, section 4, § 3.
[1003] Chapitre 2, section 1, § 3.

et assimilés et aux personnes s'y trouvant à un autre titre est par endroit difficilement justifiable, comme c'est le cas de la plupart des lieux publics ou accessibles au public dans lesquels sont occupés des travailleurs.

Le régime juridique des piscines publiques et des salles de spectacle est à cet égard éclairant.

223. L'exploitation d'une piscine de plus 100 m² est soumise en Région wallonne à permis d'environnement[1004]. Le Gouvernement wallon a arrêté le 13 mars 2003 des conditions sectorielles relatives aux bassins de natation[1005]. Ces dispositions, nombreuses et précises, constituent une police spéciale de la sécurité, de la salubrité et de l'hygiène du baigneur. L'on ne peut pas manquer d'y apercevoir, cependant, des mesures visant directement la protection du travailleur.

Ainsi en est-il des articles relatifs au stockage des produits dangereux nécessaires à assurer l'hygiène du bassin, spécialement le chlore liquéfié[1006]. Le chlore est une substance dangereuse au sens de la directive 67/548/CEE du Conseil des Communautés européennes[1007]. Il fait aussi l'objet des arrêtés royaux du 24 mai 1982[1008] réglementant la mise sur le marché de substances pouvant être dangereuses pour l'homme ou son environnement, en ce qui concerne spécifiquement la santé et la sécurité des travailleurs, et du 11 janvier 1993[1009] réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi, visant à protéger plus spécialement la santé et l'environnement[1010].

Il en résulte un jeu de trois dispositions : deux arrêtés royaux, pris au titre de la compétence fédérale en matière de normes de produits, garantissent pour l'un les travailleurs, pour l'autre l'environnement contre un risque identique. Un arrêté du Gouvernement wallon, enfin, assure la sécurité du baigneur[1011].

Ces dispositions ne semblent pas incompatibles[1012], rien n'empêchant toutefois qu'elles le deviennent pour leurs objets communs, si des modifications sont portées sans concertation ou souci d'harmonisation.

[1004] Ou à permis unique si le projet d'exploitation laisse apparaître que sa réalisation nécessite aussi un permis d'urbanisme. Ces installations sportives sont visées à la rubrique 92.61.01.02 de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées (*Mon. b.*, 21 septembre).

[1005] *Mon. b.*, 25 mars.

[1006] Art. 25 à 28 de l'arrêté.

[1007] Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 1.

[1008] *Mon. b.*, 2 juillet.

[1009] *Mon. b.*, 17 mai.

[1010] L'article 5 de l'arrêté prescrit en effet que soient évalués les dangers « *découlant des propriétés physico-chimiques* », d'une part pour la santé et d'autre part pour l'environnement. L'article 6 précise, quant à lui, dans un style qui fait regretter celui du siècle précédent, que « *les dispositions du présent arrêté s'appliquent sans préjudice des dispositions pour assurer la protection des travailleurs lors de l'utilisation des préparations dangereuses en question* ».

[1011] Cette pluralité réglementaire nous semble appeler, dans plusieurs domaines, une intégration de la protection de l'environnement du travailleur. Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 1.

[1012] Sous réserve de l'inutilité apparente des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon relatives au dispositifs de rétention devant garantir la fuite des récipients de produits dangereux, dès lors que l'article 7 de l'arrêté royal du 24 mai 1982 et l'article 8 de celui du 11 janvier 1993 disposent chacun que « *les emballages doivent être conçus et réalisés de manière à empêcher toute déperdition du contenu* ».

S'agissant de l'arrêté du Gouvernement wallon, on relèvera, cependant, qu'il eut suffi, dans une police ne visant que la protection des usagers de l'établissement, de prescrire l'impossibilité ou l'interdiction de l'accès du public à ces lieux de stockage de produits dangereux. L'arrêté contient au contraire nombre de précisions techniques liées au stockage et à l'utilisation d'un produit qui ne pourraient relever que des tâches et de la sécurité des préposés à l'entretien du bassin. La section de législation du Conseil d'Etat n'y a pas vu motif à critique[1013].

224. Les salles de spectacle font, quant à elles, l'objet des articles 635 à 681 du Règlement général pour la protection du travail. Ces articles ont toutefois été abrogés, « *en ce qui concerne la protection des travailleurs* », par un arrêté royal du 28 janvier 2003[1014]. Cette abrogation est motivée par la présence « *négligeable* » des travailleurs par rapport au public, leur « *protection* (étant) *suffisamment garantie par le respect des autres dispositions de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs* »[1015].

Ceci n'est pas certain. Le danger particulier que peut présenter la gestion d'une salle de spectacle ne fait en effet pas l'objet d'une disposition fédérale spécifique sur le bien-être au travail, qui aurait été intégrée dans le Code du bien-être au travail alors qu'étaient abrogés les articles 635 à 681 du R.G.P.T. Il faut dans ce contexte considérer que la protection des travailleurs est encore assurée, par voie de *conséquence,* par les dispositions citées du Règlement général, devenues régionales. Ce sont, en d'autres termes, les dispositions environnementales protectrices du public qui garantiront *de facto* la protection du travailleur dans les risques spécifiques qu'il peut courir, la prévention des risques généraux pouvant il est vrai être organisée par les dispositions générales du Code sur le bien-être au travail.

2. L'assainissement des sols pollués

a) L'application de la réglementation aux établissements en activité

225. Comme déjà souligné, les polices de l'assainissement des sols liées à une activité industrielle s'appliquent le plus souvent à des sites sur lesquels l'établissement n'est plus en activité, si bien qu'elles ne pourraient s'offrir à une analyse comparée avec le droit du travail, dès lors que par hypothèse plus aucun travailleur n'est occupé[1016].

L'assainissement des sols pollués concerne toutefois, certes marginalement, la santé et la sécurité du travailleur, alors même qu'aucune disposition spécifique ne protège ce dernier. Il s'agit, d'une part, de la possibilité laissée par la réglementation qu'un site soit assaini alors

---

[1013] Avis 33.486/4, non publié.

[1014] A. R. du 28 janvier 2003 abrogeant le § 3 « *salles de spectacle* », section 9, chapitre 2, titre 3 du R.G.P.T., en ce qui concerne les mesures de police interne relatives à la protection du travail, *Mon. b.*, 28 mars 2003.

[1015] *Ibid.*

[1016] L'on consultera spécialement, à propos de l'assainissement des sols pollués, X. THUNIS, « L'assainissement des sols pollués et le droit de la responsabilité civile : une rencontre qui n'a pas abouti », obs. sous C.A., 14 juillet 1994, n° 58/94, *Amén.*, 1994, pp. 292 ; M. PRIEUR (dir.), *Sites contaminés en droit comparé de l'environnement*, Limoges, PULIM, 1995 ; CEDRE-SERES (dir.), *Sols contaminés, sols à décontaminer*, Bruxelles, FUSL, 1996 ; P. STEICHEN, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, Monchrétien, 1997 ; F. HAUMONT, « La responsabilité environnementale et les cessions d'immeubles : aspects contractuels », *Amén.*, 2004, n° spécial, pp. 41 à 68 ; B. JADOT, « Le décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter : premier commentaire (...avant la modification du texte ?) », *Amén.*, 2004, pp. 203 à 218 ;...

qu'il abrite encore une activité, et, d'autre part, de la santé du travailleur affecté à l'assainissement.

La réglementation en matière d'assainissement des sols, à s'en tenir à celle de la Région wallonne, n'écarte pas complètement la possibilité que sur un sol à dépolluer subsiste encore un établissement en activité.

Le constat se vérifie tant en droit de l'aménagement du territoire que de l'environnement.

Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) définit les sites à réaménager comme :

« Un bien immobilier ou un ensemble de biens immobiliers qui a été ou qui était destiné à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé ;

(...) le site est délimité par le périmètre comprenant l'ensemble des biens immobiliers visé ci-dessus ».

La définition semble donc ne concerner que des sols ayant accueilli des activités passées. Toutefois, aux termes du même CWATUP,

« Le périmètre peut également s'étendre :

1. *A un ou des biens immobiliers ou partie de biens immobiliers encore affectés à une activité, à la condition que le réaménagement du site permette la poursuite de cette activité ;*

2. *A un ou des biens immobiliers ou parties de biens immobiliers, sièges d'une activité mais occupés à titre précaire »*[1017].

En droit de l'environnement, et toujours à s'en tenir à la Région wallonne, le Gouvernement est habilité à arrêter, parmi les installations ou activités dont l'exploitation est soumise à permis d'environnement, la liste de celles qui sont les plus susceptibles de polluer le sol[1018]. Ceci témoigne d'un souci de prévention dans la protection des sols.

L'inscription sur cette liste ne pourrait *a priori* mener à un assainissement que lors de toute cessation d'exploitation[1019]. Le texte en effet n'impose aux exploitants de ces établissements les obligations d'investigation et, éventuellement, d'assainissement prévues par le décret du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués[1020], par ailleurs en attente d'arrêtés d'exécution, que *« lors de toute cessation d'exploitation »,* entendue *« de l'échéance de la*

[1017] Art. 167 du CWATUP, tel que modifié par l'art. 47 du décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, *Mon. b.*, 7 mars.

[1018]. Décret du 11 mars 1999, *op. cit.*, art. 3, alinéa 5 et art. 59*ter*, tel qu'insérés par le décret wallon du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter (*Mon. b.*, 7 juin). L'article 59*ter* a été modifié par le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (*op. cit.*). Ces articles ne sont toutefois pas encore en vigueur.

[1019] *Ibid,* art. 59*ter*, § 1er, alinéa 1, 1°.

[1020] *Mon. b.*, 7 juin, *op. cit.*

durée de validité du permis, si entre-temps, un nouveau permis n'a pas été délivré pour la même installation ou activité »[1021].

Toutefois, cette liste « *peut aussi mentionner, pour (les installations ou activités) qui présentent un risque de pollution du sol plus élevé, le délai dans lequel une étude d'orientation doit être réalisée pour la première fois ou la périodicité de l'obligation de réaliser une telle étude* » [1022]. La disposition, telle que libellée, semble devoir s'appliquer aussi aux établissements en activité[1023].

En droit de l'environnement toujours, il convient de rappeler l'existence de l'instrument d'assainissement que constitue le plan de réhabilitation[1024]. Ce plan s'inscrit dans la politique de gestion des déchets, auxquels doivent être assimilés les sols contaminés, dans l'attente à tout le moins de l'entrée en vigueur du décret du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués[1025].

Le plan de réhabilitation, qu'il soit spontané ou contraint, n'oblige pas formellement que l'établissement soit à l'arrêt. Le décret fiscal du 25 juillet 1991 exonère, par exemple, de la taxation l'exploitant qui « *a exercé ou exerce une activité autorisée (...) pour autant que les déchets présents soient prévus par les conditions de ces autorisations ou permis* »[1026].

[1021] B. JADOT, « Le décret de la Région wallonne du 1er avril 2004... », *op. cit.*, pp. 207 et 208 et décret du 11 mars 1999, *op. cit.*, art. 59*ter*, § 1er, alinéa 3.

[1022] *Ibid,* art. 3, alinéa 6.

[1023] En ce sens, B. JADOT, *ibid.* Il en va de même de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999 modifiant le Titre III du règlement général pour la protection du travail en insérant des mesures applicables à l'implantation et à l'exploitation de stations-services (*Mon. b.*, 11 juin), qui contient une police spécifique d'assainissement des sols de ces établissements. Une étude indicative, et si nécessaire une étude de caractérisation du site doivent être réalisées, le cas échéant complétées par une étude de risque, notamment en cas de renouvellement de l'autorisation. Ceci indique que ces analyses ne sont pas réservées aux stations-service à l'arrêt. En outre, un échéancier oblige à la réalisation de ces études pour la mise en conformité de tous les réservoirs, suivant leur âge. Si un assainissement est requis, en cas de dépassements des valeurs d'intervention, l'établissement ne doit pas forcément arrêter ses activités, si le démontage des installations nécessité par l'assainissement n'y fait pas obstacle.

[1024] Décret wallon du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, *Mon. b.*, 20 novembre, art. 7, § 3, a). Ce plan de réhabilitation, qui vaut permis d'urbanisme et d'environnement, permet d'éviter au propriétaire du terrain sur lequel des déchets non ménagers, en ce compris des sols pollués, sont présents, résultant d'une activité non autorisée ou d'une activité qui n'autorisait pas la constitution de ces déchets, d'échapper à la taxe. Un tel plan de réhabilitation, en dehors de toute illégalité, peut aussi être imposé par le bourgmestre, aux termes de l'art. 42, § 1er, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets (*Mon. b.*, 2 août).

[1025] Le droit européen dérivé de l'environnement ne connaît pas d'instrument spécifique relatif à l'assainissement des sols. A lire la communication de la Commission *Vers une stratégie thématique pour la protection des sols* (COM (2002)179 du 16 avril 2002), une telle réglementation ne serait d'ailleurs pas en projet. La protection des sols est donc envisagée par le droit européen par le truchement d'autres droits sectoriels, tels que le droit agricole, des transports, de l'eau, de l'air, des déchets, des substances dangereuses, des organismes génétiquement modifiés et la politique de la recherche ou la conservation des habitats,... En outre, l'important arrêt de la C.J.C.E. du 7 septembre 2004 (VAN DE WALLE ET CSRTS C/ S.A. TEXACO), rendu sur question préjudicielle de la Cour d'Appel de Bruxelles, dit pour droit que « *des hydrocarbures déversés de façon non intentionnelle et à l'origine d'une pollution des terres et des eaux souterraines sont des déchets, au sens de l'article 1er, sous a), de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (...). Il en va de même des terres polluées par des hydrocarbures, y compris lorsque ces terres n'ont pas été excavées* ».

[1026] Art. 7, § 2.

Il en découle que l'exploitant qui exerce une activité causant une pollution du sol peut être soumis à taxation et donc choisir d'obtenir un plan de réhabilitation pour assainir celui-ci, tandis que son établissement, par hypothèse, continue de fonctionner.

Il en va de même si, aux termes du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, l'activité autorisée suscite par sa production de déchets *« un danger mettant en péril l'homme ou l'environnement »*.

Le bourgmestre, ou l'administration, en cas d'inertie de celui-ci, peut n'ordonner que l'arrêt partiel de l'activité et imposer *« au détenteur de déchets d'introduire un plan de réhabilitation »*[1027]. Ceci signifie également que l'instrument du plan de réhabilitation peut être mis en œuvre alors qu'un établissement est encore en activité.

Le plan de réhabilitation comprend, notamment, *« les mesures destinées à préserver l'environnement et la santé humaine lors de la mise en œuvre »* du processus de réhabilitation[1028]. Comme déjà souligné, il n'y a guère de raison que ce concept de *« santé humaine »* ne se rapporte qu'à l'homme dans son environnement et exclue le milieu de travail.

Enfin, le décret wallon du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués habilite l'autorité compétente à faire procéder à tout moment à des investigations et le cas échéant à un assainissement du sol pollué, à charge de l'auteur ou de l'auteur présumé de la pollution, ou à défaut du titulaire d'un droit réel sur le bien pollué, tandis que quiconque le souhaite peut se soumettre volontairement à ces obligations[1029]. Aucune restriction n'est portée par ces dispositions relativement au site ou se trouverait encore un établissement en activité, qu'il soit ou non l'auteur de la pollution[1030].

b) Les effets de l'assainissement des sols sur la protection du travailleur

226. Il n'existe cependant pas de législation correspondante protégeant le travailleur. Il n'existe pas plus de dispositions assurant la coordination entre ces *« mesures destinées à préserver la santé humaine »* et les dispositions protectrices des travailleurs au titre de la prévention contre les agents chimiques[1031], cancérigènes et mutagènes[1032].

Sous l'angle de la protection indirecte du travailleur par le droit de l'environnement, il convient donc d'examiner si les instruments administratifs d'assainissement des sols pollués, plan de réhabilitation ou plan d'assainissement, prennent en compte, améliorent ou contreviennent à la santé et la sécurité du travailleur, que celui soit présent dans un établissement encore en activité sur le site à assainir, ou qu'il soit affecté à l'assainissement.

[1027] Art. 42, § 1er, alinéa 1, 2°.

[1028] Arrêté du Gouvernement wallon du 24 juin 1993 portant exécution de l'art. 7, § 3, du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, *Mon. b.*, 18 août, art. 3, 7°. Dès l'entrée en vigueur de l'article 47 du décret du 1er avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués, ce plan de réhabilitation sera remplacé par un plan d'assainissement.

[1029] Art. 17, 18, alinéa 1, et 19.

[1030] La conclusion s'impose également en droits flamand et bruxellois. Voir à cet égard le décret flamand du 22 février 1995 relatif à l'assainissement du sol (*Mon. b.*, 29 avril), art. 3, § 2, et 10, § 1, l'A.G.Fl du 5 mars 1996 fixant le règlement flamand relatif à l'assainissement du sol (*Mon. b.*, 27 mars), art. 1, 7°, et 4 , et l'ordonnance bruxelloise du 13 mai 2004 relative à la gestion des sols pollués (*Mon. b.*, 24 juin), art. 5.

[1031] A. R. du 11 mars 2002, *op cit.*

[1032] A. R. du 2 décembre 1993, *op cit.*

Cet examen révèle deux écueils.

Le premier découle du choix d'exprimer en concentration de polluants les valeurs constitutives d'obligations imposées par les réglementations régionales de protection des sols. Aux termes du décret du 1er avril 2004, par exemple, le dépassement ou le risque de dépassement de valeurs, dites « *seuil* » ou « *particulières* », est un critère essentiel pour déterminer la nécessité d'un assainissement.

Non encore déterminées par le Gouvernement, les valeurs appliquées pour la mise en œuvre des plans de réhabilitation sont utilisées par l'administration sur la base de teneurs habituellement recensées suivant les zones, urbaines, rurales ou industrielles.

Ces valeurs[1033] sont exprimées en milligramme par kilo de matière sèche. Elles ne peuvent donc être aisément comparées aux valeurs limites d'exposition qui, par la réglementation protectrice du travailleur[1034], est exprimée en milligramme par m^3 d'air ambiant susceptible d'être inhalé. En d'autres termes, la vérification du respect, par les valeurs des sols, des valeurs limites d'exposition protectrices du travailleur n'est possible qu'en convertissant les taux de pollution du sol en teneurs inhalables.

A notre connaissance, aucune réglementation régionale ne fixe pourtant de tels facteurs de conversion[1035]. En outre, les exigences en matière d'assainissement de sols industriels sont moins strictes qu'en matière de terrains affectés à l'habitat ou à l'agriculture. Il y a là l'indice que la protection du travailleur –et la conclusion peut s'étendre à celui affecté à l'assainissement, a échappé aux préoccupations du législateur régional, auquel il n'aurait pas pu être reproché d'y faire référence[1036].

De telles préoccupations peuvent toutefois apparaître dans les plans d'assainissement eux-mêmes, à la diligence de leur auteur ou de celui de l'évaluation éventuelle des incidences sur l'environnement du projet d'assainissement. A défaut, de tels instruments sont manifestement suspects d'illégalité, pour ne pas avoir tenu compte soit des augmentations potentielles des valeurs d'exposition du travailleur de l'établissement demeuré en fonction et liées à l'assainissement, soit des valeurs limites d'exposition du travailleur affecté à l'assainissement.

Le second écueil se déduit de l'application des BAT(NEEC)[1037] à l'assainissement des sols pollués. Le décret du 1er avril 2004 adapte à la police des sols pollués la définition classique des BAT(NEEC), en ces termes :

[1033] Elles concernent l'arsenic, le cadmium, le chrome total, le cuivre, le mercure, le nickel, le plomb, le zinc et les huiles minérales.

[1034] A.R. du 11 mars 2002 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur les lieux de travail, *op. cit.*, annexe I.

[1035] Les réglementations flamande et bruxelloise se contentent elles aussi, en effet, de fixer les valeurs de concentration, exprimées en mg/kg MS. Voir à ce égard les annexes I et II de l'A.G.Fl du 5 mars 1996 fl. (*op. cit.*), et l'annexe I de l'A.G.Bxl du 9 décembre 2004 déterminant les normes de pollution du sol et des eaux dont le dépassement justifie une étude de risque (*Mon. b.*, 13 janvier 2005). Ces études de risques peuvent mener à un assainissement.

[1036] *Infra*, n° 227.

[1037] Sur cette notion, voir *supra*, n° 156 et svts.

« *le stade de développement le plus efficace et avancé des installations et activités et de leurs modes de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien dans le secteur de l'assainissement des sols démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer, en principe, la base des valeurs établies en exécution du présent décret et visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire de manière générale les préjudices à la santé de l'homme ou à la qualité de l'environnement, à condition que ces techniques soient mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le secteur concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables et soient accessibles dans des conditions raisonnables* »[1038].

La limite à l'ambition d'assainissement que comportent les BAT(NEEC) procède du constat que, spécialement pour les pollutions anciennes, un retour complet à la situation écologique précédant l'activité industrielle, parfois séculaire, représentait des coûts que l'avantage attendu n'équivalait pas.

Ce coût est-il aussi celui de l'arrêt d'une activité ou sa réduction ? Sans doute. S'agissant des pollutions dites « *historiques* »[1039], le décret du 1er avril 2004 impose que l'assainissement « *restaure le sol, pour les contaminants qui dépassent les valeurs seuil, au niveau déterminé par l'autorité compétente. Ce niveau tend vers les valeurs de référence et permet au minimum de supprimer l'existence d'une menace grave pour la santé humaine et l'environnement en tenant compte des caractéristiques du terrain, notamment de :1° la présence d'une construction, d'une installation ou d'une activité régulière* ».

Par dérogation à ce prescrit, toutefois, et nonobstant cet objectif sanitaire et environnemental, « *ce niveau est fixé au niveau que les meilleures techniques disponibles permettent d'atteindre* »[1040].

La combinaison de la nécessité pour le niveau d'assainissement de tenir compte de la présence d'un établissement ou d'une construction autorisés, et de se limiter expressément aux meilleures techniques disponibles conduit à penser qu'un tel établissement ou une telle construction peuvent bien représenter une difficulté ou un coût, notamment social, d'assainissement tel qu'il convient de réduire l'assainissement à due proportion, voire d'y renoncer.

B. Le respect du R.G.P.T. comme conditions d'exploiter

227. Il a été souligné[1041] que l'autorité compétente à octroyer un permis d'environnement pouvait, sinon devait, s'inquiéter de l'ensemble des conséquences du projet soumis à son appréciation sur l'homme et l'environnement, même si l'objet de cet examen n'entrait pas, aux termes de la loi spéciale de réforme institutionnelle, dans le champ de ce qu'il lui appartenait de régler de façon normative.

[1038] Art. 1, 13°.
[1039] C'est-à-dire, aux termes du décret du 1er avril 2004, celles « *générées avant le 1er janvier 2003* ».
[1040] Art. 45.
[1041] Voir *supra*, chapitre 1er, section 4, § 3.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de dire pour droit que les régions peuvent tout autant imposer aux autorités compétentes de soumettre des permis au respect de la loi fédérale, tels les titres II et III du R.G.P.T., sans méconnaître les normes répartitrices de compétence[1042].

L'exclusivité qu'organisent ces dernières paraît, *prima facie*, empêcher que cette jurisprudence s'étende au pouvoir de régler, par normes générales et abstraites, la police interne en ce qu'elle concerne la protection du travail. L'examen de certaines dispositions des titres II et III du R.G.P.T. et de quelques règlements régionaux récents portant des conditions d'exploitation semble toutefois permettre de nuancer le propos.

Ces règlements, qui concernent en apparence la police externe des établissements classés, procédant le plus souvent de directives européennes, l'examen des seules dispositions wallonnes suffit à rendre compte du droit fédéré en la matière. L'on choisit ici, pour illustrer le propos, le cas de l'amiante, sous l'angle, cette fois, environnemental, et des composés organiques volatils.

C. La protection parallèle de l'environnement et du travailleur: le cas de l'amiante et des combinés organiques volatils

228. La protection de la santé et de l'environnement contre les risques liés à l'amiante est réglée par des dispositions régionales diverses, selon qu'elles ont pour objet les émissions des établissements fabricant de l'amiante ou les conditions d'exploiter les chantiers de désamiantage.

Vu l'interdiction progressive de toute forme d'utilisation d'amiante, ces derniers représentent comme déjà souligné, les sources de risques les plus nombreuses. Les établissements fabriquant de l'amiante sont néanmoins classés pour la protection de l'environnement[1043].

Aussi, les conditions sectorielles relatives aux chantiers d'enlèvement et de décontamination de bâtiments ou d'ouvrages d'art contenant de l'amiante, et aux chantiers d'encapsulation de l'amiante[1044] ne pourraient-ils manquer de protéger directement le travailleur. Ces arrêtés contiennent en effet des normes de concentration des fibres asbestiformes dans l'air ou de confinement des zones de travail qui, certes, ont pour objet de protéger, en vertu des compétences régionales, « *les occupants de l'immeuble autres que ceux travaillant sur le chantier* »[1045], mais également le travailleur, par référence notamment, en région wallonne, à l'article 148*decies*.2.5. du R.G.P.T., pour ce qu'il concerne le procès-verbal de réalisation du

---

[1042] C.E. (3e ch.), 20 novembre 1992, ETAT BELGE, n° 41.117.

[1043] Il s'agit, pour la Région Bruxelloise, de la rubrique 27 de l'arrêté du 4 mars 1999 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant la liste de l'installation de classes I b, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement ; pour la Région flamande, de la rubrique 30.6 de l'annexe 1 du Vlarem I (traitement mécanique des objets contenant de l'amiante) ; pour la Région wallonne, enfin, de la rubrique 26.65 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002.

[1044] A. Gouv. b. du 23 mai 2001 relatif aux conditions applicables aux chantiers de décontamination de bâtiments ou d'ouvrages d'art contenant de l'amiante et aux chantiers d'encapsulation de l'amiante ; A. Gouv. w. du 17 juillet 2003 déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux chantiers d'enlèvement et de décontamination de bâtiments ou d'ouvrages d'art contenant de l'amiante et aux chantiers d'encapsulation de l'amiante ; A. Ex. fl. du 14 décembre 1988 portant fixation de mesures de prévention et de réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante, et annexes 4.4.2.15, 4.4.5.b et 5.3.2.2 du Vlarem II.

[1045] Art. 17 de l'A. Gouv. w. du 17 juillet 2003, *op. cit.*.

test fumigène, la rédaction d'un plan de travail et la consignation des incidents dans le registre du chantier.

229. Toutefois, les « *manipulations d'amiante, y compris l'encapsulation d'amiante floquée, sont réalisées en zone confinées étanches* » globales, lesquelles sont définies comme « *des zones de travail déclarées étanches au moyen d'un test de fumée et mises en dépression au moyen d'extracteurs munis de filtres absolus. Les parois sont constituées par une double feuille de plastique et l'accès se fait par des sas* »[1046].

Il en résulte que la protection de l'environnement et des personnes présentes dans l'immeuble faisant l'objet d'un désamiantage s'opère par une isolation du chantier qui englobe le travailleur lui-même. En d'autres termes, les mesures prises en matière de protection du milieu soumettent *a priori* le travailleur à un risque plus élevé par le confinement dont son lieu de travail fait l'objet, dès lors que les valeurs limites, fixées par le R.G.P.T., de présence d'amiante sur les lieux de travail oscillent entre 150.000 et 500.000 fibres par m^3[1047], alors que les valeurs limites d'émission à la sortie des extracteurs d'air des zones confinées sont fixées par la Région[1048] à 10.000 fibres par m^3.

Ces différences majeures dans l'intensité des mesures préventives indiquent un manque d'harmonisation manifeste entre les réglementations, qui heurte dès lors que la santé en est l'objet. Certains moyens de contrôle, au contraire, sont communs à la protection du travailleur et de l'environnement, dès lors que la Région les emprunte au R.G.P.T. Cette réglementation par référence, admise en principe comme déjà souligné, peut cependant enfreindre les règles répartitrices de compétence si cet emprunt s'accompagne d'un ajout ou d'une modification à la réglementation à laquelle il est fait référence.

Comme le relève la section de législation du Conseil d'Etat :

> « *l'exploitation des chantiers (de décontamination) fait également l'objet de prescriptions adoptées par l'autorité fédérale au titre de la protection des travailleurs.*
>
> *(...)*
>
> *Plusieurs des dispositions en projet font référence à ces prescriptions.*
>
> *Certaines d'entre elles s'exposent à critique au regard de la répartition des compétences entre les régions et l'autorité fédérale en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.*
>
> *Ainsi en va-t-il des dispositions, (...) qui permettent de déroger à certains principes moyennant justification dans le plan de travail (...) ou imposent l'obligation de faire état de certaines situations dans le registre du chantier (visé par l'article 148decies 2.5. du RGPT). Ces dispositions, qui reviennent à modifier, en les complétant, les règles*

[1046] *Ibid.*, art. 15 et 3, 8°
[1047] 100.000 à partir du 2 avril 2006, quel que soit le type d'amiante (A.R. du 16 mars 2006, *op. cit.*, art. 78).
[1048] *Ibid.*, art. 16 et annexe IV.

précitées du RGPT, empiètent sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de protection du travail »[1049].

Le Conseil d'Etat souligne dans le même avis que ce plan de travail, visé à l'article 148*decies*2.5.9.3.1 et 2 du R.G.P.T., est un instrument d'origine européenne, puisque porté par la directive 83/477/CEE[1050], laquelle vise exclusivement la protection du travailleur. Or ce plan de travail est commun à cette directive et à celle 87/217/CEE du 19 mars 1987 entendant assurer la protection de la santé et de l'environnement contre les mêmes risques[1051].

La consubstantialité partielle du droit du travail et de l'environnement entraînant ici la prescription d'une méthode commune, protégeant à la fois le travailleur et l'environnement, un accord de coopération était « *en tout état de cause* », selon le Conseil d'Etat, nécessaire pour transposer utilement cet objet commun des deux directives[1052].

230. Les composés organiques volatils (COV) offrent une similitude avec l'amiante et ses dérivés dans l'approche du droit de l'environnement industriel, en ce que, présentant un risque pour la santé par la médiation de l'air, sa prévention garantira par nature autant les travailleurs, les personnes présentes dans l'établissement et le voisinage.

A la différence de l'amiante toutefois, les risques que présentent les composés organiques volatils, sensiblement moindres, ne sont pas prévenus par des interdictions d'utilisation[1053] ou de mise sur le marché, ou par des méthode de confinement et d'évacuation, mais bien par des conditions de fabrication et d'émission.

Les composés organiques volatils sont des substances chimiques dont la structure moléculaire contient l'élément carbone et qui ont pour particularité de se vaporiser très rapidement et de ne présenter aucune couleur, odeur ou goût particulier. Le toluène et le benzène en sont les applications les plus répandues.

La présence de composés organiques volatils dans les solvants a conduit l'Union européenne à adopter une directive relative à la réduction des émissions de tels composés lors de l'utilisation de ces produits[1054]. Cette directive a été adoptée sur pied de l'article 130S (article 175 TCE), c'est-à-dire dans l'exercice de la compétence environnementale de l'Union. La directive annonce, dans ses considérants, son objectif de prévention et de réduction de la

---

[1049] Le Conseil d'Etat d'inviter dès lors la Région à conclure un accord de coopération avec l'autorité fédérale, ce que l'entité fédérée s'est abstenue de faire, invoquant les législations propres déjà adoptées par les autres régions et l'Etat, ce qui rendait à ses yeux cet accord improbable (note au Gouvernement wallon du 9 juillet 2003, p. 2, non publié).

[1050] *Op. cit.*

[1051] Directive 87/217/CEE du Conseil du 19 mars 1987 concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante, *J.O.L.*, n° 85 du 28 mars 1987, modifiée par la directive 90/656 (*J.O.L.*, n° 353, 17 décembre 1991), par la directive 91/692 (*J.O.L.*, n° 377, 31 décembre 1991) et par le règlement (CE) n° 807/2003 (*J.O.L.*, n° 122, 16 mai 2003).

[1052] Avis 34.344/4 et 34.345/4, non publiés.

[1053] Sous réserve de quelques substances dont l'utilisation est prohibée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2002 portant conditions sectorielles relatives aux installations et/ou activités consommant des solvants, que sont les chlorofluorocarbures, les autres chlorofluorocarbures entièrement halogénés, les halons, les tétrachlorures de carbone, les trichloro-1, 1, 1-éthane, et les hydrobromofluorocarbures.

[1054] Directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations, *J.O.L.*, n° 85, 29 mars 1999.

pollution atmosphérique dans le but de protéger la santé publique et l'environnement, par la réduction des émissions dans l'air de composés organiques volatils lors d'utilisation de solvants. Elle invite pour ce faire les Etats membres à soumettre les activités et installations usant de solvants à autorisations (ou « *enregistrement* ») et fixe les valeurs limites d'émission par type d'activités.

En Région wallonne, l'obligation de soumettre les installations et activités consommant des solvants à permis a été transposée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées[1055] et les modalités d'exploitation et de contrôle ont fait l'objet de l'arrêté du 18 juillet 2002 portant conditions sectorielles relatives aux installations et/ou activités consommant des solvants[1056].

L'arrêté distingue parmi les émissions les « *gaz résiduaires* » et les « *émissions diffuses* ». Les gaz résiduaires sont définis dans les termes classiques de protection du voisinage et de l'environnement. Il s'agit du « *rejet gazeux final contenant des composés organiques volatils ou d'autres polluants et rejeté dans l'air par une cheminée ou d'autres équipements de réduction* » [1057].

L'émission diffuse est définie comme « *toute émission, qui n'a pas lieu sous la forme de gaz résiduaires, de composés organiques volatils dans l'air, le sol et l'eau (...). Ce terme couvre aussi les émissions non captées qui sont libérées dans l'environnement extérieur par les fenêtres, les portes, les évents ou des ouvertures similaires* » [1058].

Toute émission est donc, au sens de l'arrêté, soit un « *gaz résiduaire* », soit une « *émission diffuse* ». Le contrôle de cette dernière protège autant le voisinage et l'environnement, si les émissions non captées se trouvent libérées dans « *l'environnement extérieur* », que la santé des personnes se trouvant dans l'établissement, si ces mêmes émissions y demeurent. Semblent donc se trouver protégés de la même manière le travailleur et le non travailleur, à des degrés toutefois divers.

L'utilisation confinée de ces solvants – que l'on pense à l'une des applications les plus fréquentes qu'est le revêtement des véhicules (COV 6 et 21), s'opérant en cabine de peinture et interdite à toute personne étrangère à l'installation – verra les conditions sectorielles y relatives comme ne s'appliquant *de facto* qu'aux travailleurs. Il est à cet égard relevant que le R.G.P.T. a conservé ses articles 341*bis* à 348, consacrés à l' « *application des peintures ou enduits* », applicables « *aux ateliers où l'on procède à l'application de peintures ou enduits sur toute surface par des procédés pneumatiques ou non à l'aide du pistolet ou par des procédés électrostatiques* ».

231. Voilà donc deux réglementations protectrices des travailleurs, l'une n'ayant pas cet objet déclaré (ce qui reviendrait pour la Région à excéder ses compétences), mais

---

[1055] *Mon. b.*, 21 septembre. Les établissements concernés, de classe 2, reçoivent une rubrique COV-01 à COV-21. On y retrouve l'héliogravure, le revêtement des véhicules, le nettoyage à sec, la stratification de bois et de plastique...
[1056] *Mon. b.*, 16 octobre.
[1057] Art. 2, 3.
[1058] Art. 2, 2.

partiellement cet effet, et limitée aux établissements classés, l'autre poursuivant ce but et s'appliquant à tout « *atelier* », soumis ou non à autorisation.

La non coordination des textes conduit parfois, comme déjà souligné, à des dispositions redondantes. En l'espèce une contradiction est à relever. L'article 344 du R.G.P.T. dispose en effet que « *les vapeurs et buées qui se forment lors de la pulvérisation seront capturées à leur source même, évacuées, condensées, absorbées ou détruites, de manière qu'elles ne puissent : a) séjourner dans le local ou se répandre dans les locaux contigus ; b) incommoder les personnes qui s'y trouvent ou le voisinage ; (...)* ». Cette définition recouvre toute émission, mais ne paraît compatible qu'avec ce que les conditions sectorielles du 18 juillet 2003 qualifient de « *rejet gazeux* ». Le traitement que le dit arrêté réserve, comme évoqué, aux « *émissions diffuses* », savoir l'application de valeurs limites d'émission, paraît en effet contradictoire avec l'obligation imposée par le R.G.P.T. de capturer toute « *vapeur ou buée* », ne laissant donc pas de place à une diffusion autre que le rejet canalisé hors de l'entreprise.

232. L'intervention progressive du droit des établissements classés dans la protection du travailleur se manifeste, on le voit, lorsqu'est menacée la santé humaine[1059]. Elle apparaît dans des domaines où soit les personnes présentes dans l'entreprise sont habituellement beaucoup plus nombreuses que les travailleurs, soit le vecteur du risque répand et transporte le danger à prévenir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du lieu de travail.

Lorsque celui-ci est aussi un établissement classé, ce sont les conditions intégrales ou sectorielles d'exploitation qui témoignent le plus clairement d'une protection indirecte commune, s'appuyant le cas échéant sur des moyens communs.

S'agit-il là d'un glissement vers un corps unique de règles relatives à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, d'une part, et à l'environnement, comprenant la santé, d'autre part ? C'est en tout cas ce que semblait annoncer partiellement, et de façon obscure, la circulaire ministérielle concernant le Code sur le bien-être au travail qui, constatant que le titre 1er du R.G.P.T. avait été abrogé par les décrets régionaux relatifs aux permis d'environnement, annonçait que « *le titre III subira(it) bientôt le même sort, quand les régions fixeront les conditions sectorielles spécifiques* »[1060].

[1059] Un exemple particulièrement évocateur est celui du régime complexe des OGM, spécialement au titre de leur utilisation confinée et de leur dissémination volontaire. S'agissant d'un mode manifestement nouveau de gestion des risques sanitaires industriels, il en est traité au chapitre 1er du titre II de cette étude.

[1060] Circulaire du 28 septembre 1993 concernant le Code sur le bien-être au travail, *Mon. b.*, 5 octobre.

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 2

233. Le constat de la décomposition du droit des nuisances industrielles trouvait, dans le 1er chapitre de cette étude, son explication épistémologique, historique, administrative et institutionnelle.

Dans ce deuxième chapitre, il convenait dès lors de dégager, dans les deux branches du droit nées de cette décomposition, leur herméticité, qu'elle soit spontanée ou entretenue, et leurs points de contacts, qu'ils présentent ou non une augmentation du risque sanitaire. Il s'agissait aussi d'apercevoir les limites de cette séparation et, quelques fois, l'inévitable interpénétration du droit de la santé du travailleur et du droit de l'environnement.

234. L'objet commun est d'abord dégagé. Le risque sanitaire industriel est l'objet commun du droit du travail et de l'environnement. Derrière ce vocable de risque, à l'apparence univoque, apparaissent cependant des différences d'appréhensions juridiques. Le risque pour l'homme dans son milieu et pour l'homme au travail, pour maintes raisons évoquées, n'englobe pas la même réalité, l'aspect divergent le plus visible demeurant l'insertion dans les définitions mondiales, européennes ou internes de la notion de dommage dans celle du risque du travailleur, à la différence du droit de l'environnement qui se limite à la probabilité de la survenue du même risque.

Aussi, les principes communs aux droits du travail et de l'environnement, qui révèlent leur parenté et leur lointaine origine commune, sont-ils diversement à l'œuvre dans les deux branches du droit. Le constat ne suffit pas: il convenait aussi d'envisager les enseignements réciproques que l'environnement et le travailleur pouvaient tirer de leurs ordres juridiques propres.

235. Le principe de prévention est d'abord étudié. Principe originel au droit de l'environnement comme du travail, il se révèle toutefois sensiblement accompagné par le principe de précaution pour le premier, beaucoup moins pour le second. L'inscription récente du principe de précaution dans les recommandations ou directives européennes relatives à la protection du travailleur laisse entendre une préoccupation nouvelle en ce sens, que le principe d'intégration ne peut, *a priori*, que renforcer.

La participation est en droit du travail un principe majeur, s'exerçant le plus souvent au plan collectif, c'est-à-dire aussi de façon fortement institutionnalisée. Acquis en droit de l'environnement, droit procédural par ailleurs érigé, comme en droit du travail, en droit fondamental, ses applications collectives demeurent faibles, « *de nombreuses questions relatives au risque (étant) largement exclues des mécanismes d'information et de participation. Dans quel cadre et sur quel fondement juridique peut-on véritablement débattre (...) des priorités de santé ou d'allocation des ressources financières en matière de protection de l'environnement* »[1061].

236. Ces principes communs connaissent des instruments d'application comparables. Des différences apparaissent toutefois, en matière d'évaluation des risques et d'autorisations, qui trouvent des justifications liées parfois au degré du risque de même nature, mais plus souvent

---

[1061] C. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 105.

à une acceptation collective. C'est que le travailleur, ce qui justifie l'importance de la représentation collective de ses intérêts, ne peut procéder à l'évaluation du risque qu'il encourt que dans le lien d'un contrat de travail, c'est-à-dire un lien de subordination, qui fausse à l'évidence une appréciation objective. Ce constat, qui, comme nous le verrons au titre suivant, est particulièrement patent au regard des substances dangereuses, ne se limite pas à déplorer les effets délétères de certaines situations de travail. Il a aussi un effet négatif sur la construction du droit de l'environnement, qui pourrait se trouver sensiblement enrichi d'une meilleure expertise interne à l'entreprise relative aux risques sanitaires, bénéficiant alors de cet enseignement. Inversement, le droit de l'environnement pourrait aider à la construction du droit de la santé au travail. Il devient éthiquement peu acceptable, en effet, comme nous le verrons notamment au chapitre suivant, que des décisions administratives ou contentieuses relatives à la police externe des établissements classés continuent d'ignorer complètement l'aspect sanitaire interne, que ce soit pour adopter une décision favorable ou au contraire pour limiter ou interrompre une activité.

237. De semblables divergences ou interactions connaissent des prolongements, qui expliquent aussi parfois la décomposition du droit des nuisances industrielles ou la gestion de ses conséquences. Il s'agit du contrôle et de la responsabilité civile et pénale de l'exploitant, ainsi que de la responsabilité des pouvoirs publics. C'est là l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE 3 : CONTRÔLES ET RESPONSABILITES

Section 1. Le contrôle de l'entreprise et de l'établissement

238. Il ne surprendra pas que la dualité de polices – internes et externes – de l'établissement entraîne un double système de contrôle des dispositions qui le régissent, quelles soient réglementaires ou individuelles. Les principes de prévention et de précaution visant principalement la gestion des risques sanitaires liés à l'activité industrielle, ces contrôles présentent, ici plus qu'ailleurs, un aspect de prévention de la réalisation du risque, plutôt que de dégagement des responsabilités civiles ou pénales au cas où le risque se réaliserait, ce qui n'empêche pas les contrôles interne et externe de présenter des différences marquantes et éventuellement préjudiciables (§ 1). Ces différences entraînent une série de caractéristiques perceptibles dans l'organisation du contrôle par le droit du travail et de l'environnement, étant la multiplicité de voies de contrôles dans l'*entreprise* et l'unicité de ce contrôle dans l'*établissement* (§ 2). Cette dualité peut, enfin, mener à des faiblesses dans l'efficacité du contrôle (§ 3).

§ 1er. La nécessité du contrôle préventif

239. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ne contient pas de principe visant directement les établissements classés, mais l'obligation d'exercer sur eux un contrôle apparaît en filigrane. Ainsi, le 11ème principe engage les Etats à « *promulguer des mesures législatives « efficaces » en matière d'environnement* », tandis que le 13ème les contraint à « *élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leur victime* ». L'efficacité des mesures législatives en matière d'environnement et la mise en œuvre d'un régime de responsabilité entraînent inévitablement le contrôle du respect des dispositions régissant l'établissement.

Le droit international du travail est beaucoup plus prolixe à cet égard. Ainsi, la Convention C 81 de l'OIT, concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce[1062], impose aux Etats membres de se doter d'un « *système d'inspection du travail dans les établissements industriels* », lequel s'applique « *à tous les établissements pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession* ». Cette Convention, pourtant ancienne, brosse les grands traits de l'inspection contemporaine du travail. Ainsi établit-elle le principe de l'indépendance des fonctionnaires chargés de l'inspection, leur nombre suffisant pour assurer l'efficacité du contrôle, le droit de pénétrer librement dans les lieux à contrôler, ainsi que de procéder aux examens, contrôles ou enquêtes nécessaires et d'imposer les mesures destinées à rétablir la santé ou la sécurité du travailleur là où elles sont menacées. La convention prévoit également la nécessité d'informer les inspecteurs du travail des accidents et maladies professionnels intervenus et l'érection en infraction pénale de l'obstruction à leurs devoirs. La Convention stigmatise aussi la présence,

---

[1062] La Convention C 81 a fait l'objet de la loi d'assentiment du 27 mars 1957 (*Mon. b.*, 10 mai).

dans les ordres juridiques nationaux, de systèmes de contrôles multiples, et invite les Etats à y remédier « *pour autant que cela (soit) compatible avec la pratique administrative du Membre* ».

La directive 96/61/CEE (IPPC) inscrit au rang des méthodes de prévention une triple action de contrôle. La première oblige les Etats membres à veiller à ce que l'autorisation intègre des exigences en matière de surveillance des rejets, à charge de l'exploitant. La deuxième oblige les autorités compétentes à réexaminer périodiquement les conditions de l'autorisation, et la troisième rejoint les moyens mis en œuvre pour contrôler la sécurité et la santé du travailleur en obligeant les Etats à instaurer des mécanismes d'inspection des installations, par une autorité qui par ailleurs doit être régulièrement informée des résultats de la surveillance environnementale de l'établissement par l'exploitant[1063]

La directive 89/391/CEE, quant à elle, appelle à des « *mesures de surveillance* » appropriées, limitées toutefois à la santé au travail[1064].

240. Le contrôle de l'entreprise et de l'établissement s'apprécie d'évidence comme un instrument préventif par essence. Ainsi, les dispositions fédérales trouvent-elles leur légitimité dans la prévention des « *menaces pour la santé ou la sécurité des travailleurs sur les lieux du travail* »[1065]. Les dispositions régionales ont la même justification s'agissant de la surveillance de l'exécution des décrets dont l'objet premier est la prévention et la réduction de la pollution, passant par la protection de l'homme ou de l'environnement.

Les dispositions relatives au contrôle de l'entreprise[1066] s'avèrent d'emblée plus étoffées que celles consacrées à la surveillance de l'établissement[1067]. Ceci repose selon nous sur une double raison.

La première tient à la large définition des obligations de prévention de l'employeur, conçues comme des obligations de moyen et laissées, sommes toutes, à l'appréciation de ce dernier ainsi que des organes internes de consultation, et notamment du CPPT lorsqu'il existe. Comme le souligne Ph. BLEUS, « *conformément à la philosophie européenne, l'autonomie de l'employeur est de plus en plus importante. (...) C'est à la fois très exigeant, mais difficilement contrôlable* »[1068].

En outre, l'absence de permis autorisant la mise ou le maintien au travail et les conditions de sécurité et de salubrité de celui-ci, empêche, cela s'entend, le contrôle de l'établissement par

---

[1063] Art. 9, § 5, art. 13, § 1er, et art. 14.
[1064] Art. 14.
[1065] Loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, *Mon. b.*, 8 décembre, art. 3.
[1066] *Ibid.*
[1067] Décret wallon du 11 mars 1999, *op. cit.*, art. 61 à 63; décret flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation antipollution, *op. cit.*, art. 29 à 35 et ordonnance bruxelloise du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, *Mon. b.*, 24 juin. Cette dernière organise le système de contrôle le plus complet des trois régions, articulant les compétences des fonctionnaires de l'IBGE et des agents communaux désignés à cet effet, poursuivant le but de permettre « *à la fois l'instauration d'une collaboration avec les communes, la possibilité de suppléer aux carences de ces dernières et l'acquisition d'une vue d'ensemble sur la problématique des établissements classés dans la Région* » (*Doc. Cons. Rég. Brux. Capt.*, A-163/2, 91-92, p. 194), la « *vue d'ensemble* » demeurant environnementale.
[1068] Ph. BLEUS, « La loi du 4 août 1996. Réforme du droit de la sécurité au travail », *Orientations*, 1er janvier 1997, p. 4.

le biais des modifications des conditions de ce permis[1069], voire, en cas d'infraction, de suspension ou de retrait de celui-ci. La charge de la preuve, qui appartient tant en droit de l'environnement que du travail aux organes de contrôle (et à leur suite au Parquet ou à l'auditorat du travail), est d'autant plus lourde pour l'inspecteur social. Celui-ci ne peut en effet vérifier la compatibilité de l'entreprise avec un permis inexistant et est donc contraint d'évaluer si les méthodes de prévention choisies et appliquées par l'employeur rencontrent ou non le prescrit légal[1070].

La deuxième tient à l'histoire du droit de la santé du travailleur au travail qui, pour être apparu plus tard que les polices externes des établissements classés, ne s'en sont pas moins construites sur la base de dispositions de plus en plus précises et contraignantes, et sous l'influence d'une prise de conscience internationale apparue au début du 20ème siècle, alors que la sensibilité correspondante de l'opinion pour la protection de la santé de l'homme dans son environnement n'est apparue qu'à la fin du même 20ème siècle.

241. Bien que plus brèves que la loi du 16 novembre 1972[1071] concernant l'inspection du travail, les dispositions environnementales relatives au contrôle de l'établissement classé reprennent l'essentiel du dispositif de cette loi. Ainsi, tant les inspecteurs du travail que ceux des établissements classés disposent-ils de prérogatives exorbitantes du droit commun, « *sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire* ». Ils peuvent, notamment, pénétrer à toute heure du jour ou de la nuit dans l'entreprise ou l'établissement, se faire produire toutes pièces ou documents utiles, procéder à des auditions, donner au contrevenant un délai pour se mettre en règle ou en conformité. Dans l'un ou l'autre cas, les manquements constatés peuvent être sanctionnés par des amendes administratives, à défaut de poursuite pénale.

242. Deux différences majeures, cependant, apparaissent. Plusieurs articles de la loi du 16 novembre 1972 permettent et organisent en effet la communication des renseignements recueillis et faits constatés lors des visites ou enquêtes, non seulement aux autres services d'inspection sociale, mais encore « *à tous les autres fonctionnaires chargés de la surveillance d'autres législations, dans la mesure où ces renseignements peuvent intéresser ces derniers dans l'exercice de la surveillance dont ils sont chargés* »[1072], ce qui englobe la législation régionale sur les établissements classés. La loi autorise, pour assurer l'efficacité à cette disposition, que les renseignements obtenus de la sorte soient utilisés par leurs destinataires « *pour l'exercice de toutes les missions concernant la surveillance dont ils sont chargés* »[1073]. De surcroît, cet échange de renseignements ne se limite pas aux frontières, il peut s'opérer « *avec les inspections du travail des autres Etats membres de l'Organisation internationale du travail* »[1074] où la Convention C 81 de l'OIT sur l'inspection du travail[1075] est en vigueur.

Cette information n'est pas réciproque, le droit de l'environnement ne l'organisant pas au profit des inspecteurs sociaux. Ceci apparaît regrettable, spécialement lorsque le contrôle environnemental s'exerce sur la police interne de l'établissement, c'est-à-dire au bénéfice des

---

[1069] Sur la mutabilité des conditions d'exploiter comme instrument de la prévention, voir *supra*, § 2, I, B, 2.
[1070] Ph. BLEUS, « La loi du 4 août 1996… », *op. cit.*, p. 4.
[1071] *Mon. b.*, 8 décembre.
[1072] Art. 5.
[1073] Art. 7.
[1074] Art. 8.
[1075] *Op. cit.*

personnes présentes dans l'établissement sans être protégées par la qualité de travailleur. Le constat d'une application insuffisante des dispositions environnementales n'est pas, en conséquence, communiqué aux services fédéraux de contrôle du travail, alors même que les carences constatées peuvent nuire aussi bien au travailleur. L'on a vu, par exemple, des fonctionnaires et agents chargés du contrôle environnemental relever la présence d'amiante délétère dans un complexe commercial. Un chantier de désamiantage fut requis, soumis à permis d'environnement, lequel contenait des dispositions particulières visant à protéger les très nombreux clients de ce complexe commercial. Il s'est avéré que ces mesures sanitaires n'avaient jamais, à défaut d'organisation procédurale de la transmission d'informations, été portées à la connaissance des inspecteurs du travail…

Une deuxième différence sensible tient au principe de la responsabilité civile de l'employeur quant au paiement des amendes auxquelles ses préposés ou mandataires auraient été condamnés. Ce principe est inconnu du droit de l'environnement, et même des autres branches du droit régional autorisant la surveillance interne des entreprises, tels les deux décrets wallons du 5 février 1998 relatifs à la surveillance et au contrôle, pour l'un, des législations relatives à la politique de l'emploi et, pour l'autre, de celle relative à la reconversion et au recyclage professionnel[1076].

§ 2. L'unicité du contrôle de l'établissement et la multiplicité des contrôles de l'entreprise

243. Comme mentionné, le contrôle de la police externe des établissements classés, et de la police interne ne concernant pas la protection des travailleurs, peut, certes, conduire à une action alternative sur le permis ou sur l'établissement, mais se présente néanmoins de façon uniforme. Il appartient au bourgmestre et aux fonctionnaires et agents désignés par les gouvernements régionaux, lesquels sont chargés de vérifier l'application correcte des dispositions organisant la police des établissements classés.

En comparaison, le contrôle des dispositions protectrices de la sécurité et de la santé du travailleur au sein de l'entreprise apparaît d'une grande complexité, au vu notamment de la multiplicité des législations dont le respect doit être surveillé, et des autorités chargées de cette surveillance.

Cette multiplicité apparaît le plus clairement au regard des 4 services publics fédéraux compétents, à savoir le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (a), le SPF Sécurité sociale, le SPF Santé publique et Environnement (b) et le SPF Affaires économiques (c).

A. Le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale

244. Au sein de ce service public fédéral coexistent deux services d'inspection, étant l'Inspection technique et l'Inspection médicale.

[1076] *Mon. b.*, 20 février.

L'Inspection technique est l'organe clé pour la surveillance de l'application de la réglementation en matière de sécurité du travail[1077]. Ces missions sont variées et étendues, qui vont de la collaboration à l'application des lois et réglementations sociales, à l'instruction des plaintes en matière de sécurité au travail, l'information des autorités administratives et judiciaires des infractions constatées, ou à la collaboration au fonctionnement des CPPT[1078].

L'Inspection médicale, qui ne doit pas se confondre avec les services de médecine du travail internes ou externes, se compose de médecins-inspecteurs, assistés de contrôleurs-visiteurs d'hygiène et d'inspecteurs-chimistes. Comme déjà souligné[1079], ce service est notamment chargé de l'arbitrage des différends d'ordre médical dans le fonctionnement des services médicaux du travail et de la solution des conflits en cas de décision d'inaptitude prise par le service de médecine du travail. Dans le cadre du risque sanitaire pouvant être commun à la protection de l'environnement, l'Inspection du travail est chargée du contrôle des nuisances physiques et chimiques, ceci englobant le bruit, le plomb, l'amiante, la silice, le cyanure, les substances cancérigènes et la réglementation relative aux substances et préparations dangereuses[1080]. Le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale comprend également un service d'Inspection des lois sociales, dont les missions, toutefois, dépassent le cadre de la présente étude.

Les Inspections technique et médicale ont cette particularité d'exercer leur mission dans un cadre préventif et d'assistance, destiné à conscientiser l'employeur plus qu'à réprimer ou à informer les organes de poursuite répressive. Il n'en reste pas moins que l'article 3, cité, de la loi du 16 novembre 1972, qui permet aux inspecteurs sociaux d'ordonner la cessation du travail, d'évacuer les lieux voire de les mettre sous scellés, s'adresse particulièrement à l'Inspection technique et l'Inspection médicale.

B. Les SPF Sécurité sociale et Santé publique et Environnement

245. Au sein de ce service public fédéral agissent l'Inspection sociale et l'Inspection de l'hygiène publique. L'Inspection sociale est principalement chargée du contrôle de la correcte application de la législation et de la réglementation relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, tandis que l'Inspection de l'hygiène publique s'attache à vérifier la juste protection de la santé des travailleurs dans des branches d'activités spécifiques, où les considérations d'hygiène sont prédominantes[1081]. Contrairement à l'Inspection technique, ces services ne pourraient donc que difficilement rencontrer une sphère de compétence des fonctionnaires et agents chargés du contrôle environnemental de l'établissement classé.

[1077] L'Inspection technique comprend un service central et 12 directions provinciales extérieures. Il est composé d'ingénieurs civils, de techniciens, de contrôleurs techniques et d'agents administratifs. Sur ceci, voir G. VAN DEN AVYLE, *Guide social permanent*, partie II, livre II, titre I, chapitre II-90.

[1078] O. RIJCKAERT et P. BRASSEUR, *Le Conseil d'Entreprise et le Comité pour la Prévention et la Protection au Travail*, Bruxelles, Kluwer, éd. 2003-2004, p. 346.

[1079] *Supra*, chapitre 2, section 1, § 2, I, B, 2, b.

[1080] *Ibid*, p. 347.

[1081] P. BRASSEUR et O. RIJCKAERT, *ibid*, p. 348 et exemple cité en note 1.

C. Le SPF Affaires économiques

246. Ce service public fédéral possède une compétence d'investigation étendue, mais dans un nombre d'entreprises limité, que sont les mines, minières et carrières, ainsi que l'industrie sidérurgique. Ce service est notamment compétent pour déterminer les responsabilités en cas d'accident du travail[1082].

§ 3. La coordination des contrôles

247. Ces services de contrôles multiples sont le produit de l'histoire du droit de l'inspection du travail[1083]. Devant l'échec des diverses tentatives de fusion en un service unique d'inspection du travail, un protocole de collaboration entre ces différents services a été signé le 30 juillet 1993 entre les différents ministres fédéraux concernés, auxquels se sont associés par la suite les ministres régionaux.

Ce protocole permet la tenue de réunions mensuelles organisées au sein de chaque arrondissement judiciaire, rassemblant l'auditorat du travail, et les délégués de l'ONSS, de l'O.N.Em, de l'inspection sociale, de l'inspection des lois sociales, s'il échet de l'inspection technique et de l'inspection médicale, des délégués des forces de police et des représentants des services de contrôle du fisc[1084].

Bien qu'ainsi coordonnés, ces services d'inspection ne présentent pas la cohérence des services uniques régionaux du contrôle de l'application des dispositions environnementales.

[1082] G. VAN DEN AVYLE, *ibid.*, - 770. On relèvera également au sein du SPF Affaires économiques une inspection du service de l'organisation professionnelle, chargée de contrôler l'application de l'arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprise.

[1083] Pour une synthèse de cette évolution, voir G. VAN DEN AVYLE, *op. cit.*, partie II- livre II, titre I, chapitre I-10.

[1084] P. BRASSEUR et O. RIJCKAERT, *op. cit.*, p. 357.

Section 2. Les responsabilités de l'employeur, de l'exploitant et des pouvoirs publics

248. La question de la responsabilité de l'exploitant, de l'employeur et des pouvoirs publics est ici envisagée aux lieux de rencontre du droit de l'environnement et du droit du travail tels qu'énoncés ci-dessus, que la victime du dommage soit travailleur, présente dans l'entreprise sans bénéficier de cette qualité, ou étrangère à l'établissement[1085].

Pour mémoire, il s'agit, d'une part, de la gestion des nuisances dont l'émission, par nature, peut affecter indifféremment le travailleur, la personne présente dans l'établissement sans bénéficier de cette qualité et l'homme dans son environnement, ce qui comprend le cas où le travailleur est lui-même le vecteur de l'externalisation des causes pathogènes internes à son entreprise.

Il s'agit, d'autre part, des lieux de travail où les régions ont prescrit, ou devraient prescrire des mesures de protection environnementale des personnes n'étant pas protégées par la qualité de travailleur, lorsque ce lieu est commun aux travailleurs et aux non travailleurs. L'on pense au établissements où la police interne de compétence régionale présente une réalité sensible, soit, en d'autres termes, où le public se trouve nombreux.

Les droits de l'environnement et du travail partagent l'obligation de gérer les risques causés par le développement industriel. Lorsque ce risque se réalise et cause un dommage à la santé, voire à la vie, quelles sont les responsabilités respectives de l'exploitant et de l'employeur, sachant que ceux-ci ne sont ici distingués que fictivement, et qu'ils ne font, dans la plupart des cas, qu'une seule personne, physique ou morale ?

§ 1. La responsabilité environnementale de l'exploitant et de l'employeur

A. La responsabilité civile

249. L'établissement fut-il dûment autorisé, son exploitant demeure responsable des dommages que l'activité pourrait causer aux tiers. *A fortiori* en va-t-il de même lorsque le permis est illégal[1086].

Il va de soi qu'une faute d'un travailleur peut entraîner un tel dommage, dès lors que l'accident provoqué comporte des conséquences externes à l'entreprise. Il convient de

---

[1085] La responsabilité environnementale, envisagée globalement, a quant à elle fait l'objet de nombreuses études, auxquelles nous nous permettons de renvoyer, dont Ph. COENRAETS, *Les responsabilités en matière d'environnement*, Coll. Environnement, Kluwer, 1997; X, « La responsabilité pour les dommages à l'environnement en Régions wallonne et Bruxelloise », *Environnement et Gestion*, n° 6, CED. Samson, Diegem, 28 février 1995; Ph. COENRAETS et P. DEWOLF, « Les responsabilités civiles et pénales des sociétés et de leurs dirigeants en droit de l'environnement », *Rev. prat. soc.*, 1997, pp. 5 à 80; X. THUNIS, « Le temps de la responsabilité. Réflexions sur la Convention du Conseil de l'Europe et sur le Livre vert concernant la réparation des dommages causés à l'environnement », *Amén.*, 1993, p. 215; *id.*, « Les droits de la responsabilité, instruments de protection de l'environnement. Réflexions sur quelques tendances récentes », *in IGEAT, L'actualité du droit de l'environnement,* Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 261 à 282; B. DUBUISSON, « Regards croisés sur le principe de précaution », *Amén.*, 2000, n° spécial, pp. 17 à 23 (spécialement, pp. 22 et 23) ;...

[1086] D. DEOM et B. PAQUES, « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *Amén.*, 1995, n° spécial, pp. 47 et 52.

rappeler à cet égard que le travailleur, aux termes de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, bénéficie d'une limitation de sa responsabilité dès lors qu'il n'est tenu que de son dol, de sa faute lourde ou de sa faute légère habituelle[1087].

Cette immunité bénéficie au travailleur tant en cas de dommage occasionné à l'employeur qu'aux tiers, ce qui a été critiqué par une partie de la doctrine[1088], mais qui tend à harmoniser le droit de la responsabilité environnementale et sociale : une faute du travailleur ayant occasionné par hypothèse un dommage tant environnemental (interne ou externe) que social trouvera en effet le même responsable, à savoir l'employeur, sur pied de l'article 1384, alinéa 3, du Code civil.

250. La réparation du dommage, en revanche, sera très différente selon la qualité de la victime.

L'on sait en effet que les accidents du travail connaissent un régime de réparation forfaitaire minimum[1089], l'indemnité, correspondant à la perte de capacité économique de la victime calculée par présomption irréfragable à partir de la rémunération de base, étant prise en charge par l'assurance obligatoire imposée à l'employeur[1090].

Le dommage tel qu'indemnisé ne peut plus faire l'objet d'une action en responsabilité civile contre l'employeur, son mandataire ou son préposé, sauf si ceux-ci ont agi intentionnellement[1091]. Comme le rappelle la Cour d'arbitrage,

> « *l'objectif du système forfaitaire est d'assurer une protection du revenu du travailleur contre un risque professionnel censé se réaliser même lorsqu'un accident survient par la faute de ce travailleur ou d'un compagnon de travail, ainsi que de préserver la paix sociale et les relations de travail dans les entreprises en excluant la multiplication des procès en responsabilité.*
>
> *La protection en cas de faute du travailleur va jusqu'à immuniser celui-ci contre sa propre responsabilité en cas d'accident de travail causé par sa faute. Le forfait couvre en outre ceux dont le législateur estime qu'ils dépendent normalement du revenu du travailleur victime d'un accident mortel. La réparation sera, dans certains cas, plus importante que ce que la victime aurait pu obtenir en intentant une action de droit commun contre l'auteur de la faute qui a causé l'accident et, dans certains cas, moins importante. Le financement du système forfaitaire est assuré par les employeurs, qui*

[1087] Voir notamment à ce sujet : J. VAN DROOGHENBROECK et B. INGHELS , « La faute du travailleur dans la loi sur les contrats de travail; le retour à la responsabilité en matière d'accidents du travail », in *La faute dans les différentes branches du droit*, Actes de la journée d'étude Paul Rigaux, organisée à Louvain-la-Neuve le 10 juin 1999.

[1088] Notamment, R. O. DALCQ, « Le législateur contre le droit. A propos de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 », *R.G.A.R.*, 1979, n° 10040.

[1089] Il s'agit, selon une doctrine majoritaire, d'un régime d'assurance de personnes à caractère indemnitaire, certains auteurs estimant toutefois que l'assurance accident du travail « *consisterait en une assurance de la responsabilité objective de l'employeur* » (cités par G. SCHAMPS, *op. cit.*, p. 617 et note 71). La Cour d'arbitrage souligne quant à elle que « *c'est le préjudice du travailleur et non plus la responsabilité de l'employeur qui est assuré, de sorte que le système se rapproche d'un mécanisme d'assurances sociales* » (C.A., n° 31/2001, *op. cit.*, pt. B. 2. 1. et C.A., 13 mars 2002, n° 47/2002, pt. B. 2. 1.).

[1090] J. CLESSE, « La responsabilité des accidents du travail et la responsabilité civile », *R.G.A.R.*, 1984, p. 10797-1.

[1091] Loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, *Mon. b.*, 24 avril, art. 46 et G. SCHAMPS, *op. cit.*, p. 617.

sont obligés, depuis 1971, de souscrire une assurance en matière d'accidents du travail et de supporter le coût des primes. Le souci de ne pas alourdir la charge économique qui en résulte par une éventuelle obligation de réparer issue du droit commun a conduit le législateur à restreindre le champ des hypothèses susceptibles d'engager la responsabilité civile de l'employeur »[1092].

L'on notera, toutefois, que pour les dommages non visés par la réparation forfaitaire, tels les dommages aux biens, préjudices d'agrément, dommages moraux,... et la « *frange du préjudice relatif à l'incapacité de travail non réparée par l'assureur-vie* »[1093], la responsabilité civile pour faute de l'employeur peut s'exercer de façon cumulative.

Les maladies professionnelles connaissent un régime comparable. Une liste arrêtée par le Roi indique les « *maladies professionnelles dont les dommages donnent lieu à réparation* », à charge du Fonds des maladies professionnelles. Une maladie non visée par cette liste peut également donner lieu à réparation si la victime ou ses ayants droits établissent que la pathologie « *trouve sa cause déterminante et directe dans l'exercice de la profession* ». Le régime se double d'une responsabilité civile pour faute si le « *chef d'entreprise a provoqué intentionnellement la maladie professionnelle* » et autres cas assimilés[1094].

En réalité, l'accident du travail ou la maladie professionnelle, permettant à la victime de bénéficier de la réparation forfaitaire minimum, ne sont pas définis par la sphère interne ou externe à l'entreprise, dans le champ de laquelle l'accident ou la maladie sont intervenus. L'article 7 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail[1095] dispose en effet que « *est considéré comme accident du travail, tout accident qui survient à un travailleur dans le cours et par le fait de l'exécution du contrat de louage de travail et qui produit une lésion* ».

La cause de l'accident ou de la maladie, et *a fortiori*, la faute non nécessaire de l'employeur, trouveraient-elles leur source dans la sphère environnementale, voire dans la violation d'une règle de police externe ou interne ne concernant pas la protection du travailleur, c'est la qualité du travailleur et « *le cours et le fait* » d'un contrat de travail, ou la présence de la maladie professionnelle sur une liste close, qui dirige le contentieux vers la réparation forfaitaire assurée.

251. En revanche, la responsabilité environnementale de l'exploitant demeure, en grande partie, une responsabilité pour faute[1096]. Les systèmes de responsabilité objective, outre la théorie des troubles anormaux de voisinage, demeurent peu nombreux[1097]. Il s'agit principalement, en Région wallonne, comme on le sait, de la « *destruction, neutralisation ou*

[1092] C.A., n° 2001/31, *op. cit*, pt B. 2. 1. et B. 2. 2.
[1093] J. Clesse, *op. cit.*, p. 10797-2.
[1094] Lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, *Mon. b.*, 27 août, art. 30, 30*bis* et 51.
[1095] *Op. cit.*
[1096] Sur les limites étroites de la possibilité pour les régions d'instaurer des mécanismes de responsabilité pour faute, voir B. JADOT, « Répartition des compétences entre les régions et l'autorité fédérale versus politique de l'environnement efficace et cohérente ? », *Amén.*, 2000, n° spécial, p. 30.
[1097] Sur l'apport à ce sujet de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*J.O.L*, n° 143, 30 avril 2004, p. 61), voir *infra*, § 3.

élimination des déchets toxiques »[1098], et de certains dommages causés par l'abaissement des nappes aquifères wallonnes, qui sont objectivement à charge de l'exploitant[1099].

L'on observe donc, sans autre forme de justification objective d'appartenance des uns et des autres à des catégories différenciées, qu'un dommage à la santé pouvant engager la responsabilité environnementale de l'exploitant sera soumis, sauf exception, aux règles de la responsabilité civile pour les personnes présentes dans l'entreprise sans être protégées par la qualité de travailleur et les personnes externes à celles-ci, et à un système de réparation forfaitaire sans faute pour les travailleurs. Les litiges relèvent de surcroît, comme évoqué, de juridictions différentes, le tribunal de première instance pour la responsabilité environnementale, le tribunal du travail pour la responsabilité *sociale*.

252. Les dommages liés à l'exposition à l'amiante constituent un champ d'analyse éclairant de la responsabilité de l'employeur et de l'exploitant, dès lors que les trois possibilités d'interaction évoquées se vérifient. Les victimes peuvent en effet avoir été exposées sur leur lieu de travail, soit que ces lieux aient contenu de l'amiante, soit que ce travail ait consisté dans la fabrication et la transformation de l'amiante ou le désamiantage de bâtiments. Les victimes non protégées par la qualité de travailleur peuvent également avoir été exposées dans ou en dehors de l'entreprise, soit suite aux émissions dans l'atmosphère, soit au contact d'un travailleur du secteur de l'amiante ou de ses effets.

253. La responsabilité de l'exploitant peut d'abord être engagée vis-à-vis du voisinage, en cas d'émission et/ou d'immission de poussières d'amiante. Tel est le cas tranché par le Tribunal de première instance de Louvain[1100], dès lors que des travaux effectués par une entreprise sur un toit en ardoise avaient nécessité un nettoyage à haute pression, lequel avait répandu des fibres d'amiante dans une propriété voisine. Le Tribunal déduit la faute de l'entreprise ayant procédé aux travaux de réfection de la toiture, d'une part, d'une violation de la directive 87/217/CEE du 19 mars 1987 concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante[1101] et des dispositions correspondantes du VLAREM II et, d'autre part, de la méconnaissance d'une « *obligation générale de prudence pour éviter des dommages prévisibles* » [1102]. Le Tribunal reconnaît un dommage matériel, lié à l'assainissement des lieux et au nécessaire déménagement des victimes, et un dommage moral, étant un sentiment d'insécurité éprouvé notamment par les enfants. Il donne aussi acte aux demandeurs de leur réserve pour les suite possibles de l'exposition à l'amiante sur leur santé et celle de leur progéniture.

Ce jugement, on le constate, est rendu dans la stricte sphère environnementale, engageant la responsabilité de l'entreprise en bâtiment, sur pied des articles 1382 et 1383 du Code civil, et de la théorie des troubles de voisinage. Tenu tant par la compétence des tribunaux du travail que, sans doute, par le principe du dispositif, le juge n'aborde aucunement le dommage qu'est susceptible d'avoir subi le travailleur affecté à ce nettoyage d'un toit en ardoise. L'on peut

---

[1098] Loi du 22 juillet 1974 relative aux déchets toxiques, *Mon. b.*, 1er mars 1975, art. 7.

[1099] Décret du Conseil régional wallon du 11 octobre 1985 organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine, *Mon. b.*, 12 décembre. Voir aussi l'article 1er, § 2, 11°, du décret wallon du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne (*Mon. b.*, 20 novembre), lequel affecte le produit des taxes à un « *fonds pour la gestion des déchets* », lequel a notamment pour but de financer une « *intervention dans l'indemnisation de victimes de dommages causés par les déchets* ».

[1100] Civ. Louvain, 12 octobre 1999, *T. M. R.*, 2000/4, p. 338 et note E. DE KEZEL.

[1101] *J.O.L.*, n° 85, 28 mars 1987.

[1102] « *Algemene zorgvuldigheidsplicht om voorzienbare schade te voorkomen* ».

cependant raisonnablement suspecter, au vu de la description de la nuisance, étant une « *brume d'amiante* » transportée par l'air, une exposition possible du travailleur et les risques physiologiques différés qui pourraient en résulter[1103].

254. Il semble que c'est sur les mêmes articles du Code civil que serait basée la responsabilité de l'exploitant en cas d'exposition dommageable à la santé de personnes présentes dans l'entreprise sans être protégées par la qualité de travailleur. Pourrait s'y ajouter l'article 1384, alinéa 1, au titre du fait des « *choses que l'on a sous sa garde* ». Se pose toutefois la difficulté aiguë de la preuve du vice de la chose et de l'établissement du lien de causalité, renforcée par le délai de latence très long qui peut s'écouler entre l'exposition et le développement de la maladie.

Dans l'affaire jugée par le Tribunal de Louvain le 12 octobre 1999, la présence d'amiante avait été constatée sans qu'une pathologie n'apparaisse. Ceci a permis au juge de donner acte aux demandeurs de la réalité de ce risque, ce qui faciliterait une indemnisation dans le cas d'une pathologie avérée. Dans la plupart des cas cependant, c'est l'apparition de la maladie qui conduit à un examen rétrospectif d'exposition éventuelle à l'amiante ce qui, hors le cas du travailleur, est particulièrement difficile à établir.

255. Un arrêt récent de la Cour d'appel de Caen[1104] illustre le troisième cas évoqué de rencontre de la responsabilité liée à la santé en droit du travail et de l'environnement. Il s'agit du dommage causé à une victime étrangère à tout lien de travail et ne se trouvant pas dans l'établissement à un autre titre, dû à l'externalisation d'une cause pathogène particulière, étant le travailleur lui-même. Le travailleur est ici, non la victime du dommage environnemental, mais son vecteur, sortant de l'entreprise le risque que son employeur n'avait *a priori* à gérer qu'à l'intérieur de celle-ci.

En l'espèce, l'épouse d'un travailleur du secteur de l'amiante a développé une asbestose dont la Cour n'identifie la cause que dans l'exposition de la victime aux poussières d'amiante contenues dans les vêtements de travail de son mari, sur sa peau ou dans ses cheveux. En outre, la responsabilité est retenue dans le chef de l'employeur sur la base de l'article 1384 du Code civil, au titre du gardien de la chose. En d'autres termes, la Cour dit pour droit que « *c'est donc bien l'absence d'exercice par (l'entreprise) de son pouvoir de contrôle sur la matière dangereuse produite par son activité (et non une imprudence ou une infraction commise par le salarié) qui est à l'origine de la diffusion des poussières hors de l'usine par l'intermédiaire de ses préposés et, au-delà, de l'inhalation de celles-ci par des tiers* »[1105]. Le même article a permis d'engager la responsabilité de la société jugée gardienne de l'usine AZF à Toulouse, à l'origine de l'accident du 21 septembre 2001. Le Tribunal de grande instance de cette ville octroie sur cette base une indemnité à la demanderesse, victime d'un dommage corporel, la responsabilité de la société défenderesse « *sur le fondement de l'article 1384 alinéa 1er du Code civil (n'étant) pas sérieusement contestable, et (n'étant) d'ailleurs pas contestée* »[1106].

[1103] A notre connaissance, les tribunaux du travail n'ont pas été saisi d'un dommage, ou risque de dommage, à la santé des travailleurs occupés sur le toit de ce bâtiment, ni d'une action de l'employeur contre ses ouvriers afin le cas échéant de se dégager de la présomption de responsabilité contenue dans l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail.

[1104] CA Caen (1ère ch. civ.), 20 novembre 2001, *JCP* G., n°12, 19 mars 2003, p. 503.

[1105] Voir aussi au sujet de cette « responsabilité du fait des choses appliquée au dommage de contamination », P. STEICHEN, *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, Monchrétien, 1997, pp. 132 et svtes.

[1106] TGI Toulouse (réf.), 5 décembre 2002, Journal des Accidents et des Catastrophes, n° 31.

Cet arrêt doit bien entendu s'apprécier à la lumière de l'interprétation française de l'article 1384, qui n'exige pas la preuve d'un vice de la chose. La seule obligation de garder l'amiante incriminée suffit à rendre responsable le gardien dès lors que la dite chose, échappant à cette garde, a causé un dommage. L'on sait qu'en Belgique la preuve du vice de la chose devrait de surcroît être rapportée pour aboutir aux mêmes conclusions[1107].

256. On le voit, pour un dommage identique et particulièrement redoutable, la responsabilité de son auteur est soumise à des régimes sensiblement différents s'agissant de la faute et du lien de causalité, selon que la victime se trouve dans l'un ou l'autre des trois cas évoqués.

S'agissant de la victime étrangère à une relation de travail, la responsabilité ne s'établit qu'en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil, et éventuellement sur la base des troubles de voisinage.

S'agissant du travailleur, l'établissement de la faute et du lien de causalité est en revanche rendu en principe inutile par la présence des pathologies liées à l'amiante sur la liste des maladies professionnelles, ce qui donne lieu à indemnisation à charge du Fonds des maladies professionnelles.

Cette indemnisation étant limitée à celle prévue par la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, il est possible que la victime cherche néanmoins à établir la responsabilité civile de l'employeur si celui-ci a causé intentionnellement le dommage[1108].

La preuve de ce caractère intentionnel est cependant particulièrement difficile à établir en Belgique. Est toutefois assimilé à l'acte délibéré « *le cas où l'employeur n'a pas respecté ses obligations en matière de sécurité et d'hygiène du travail après une mise en demeure écrite de la part de l'inspection sociale* »[1109].

257. Cette prétention a été plus favorablement accueillie par la Cour de cassation française, dans plusieurs arrêts rendus le 28 février 2002. La Cour y consacre « *une obligation de sécurité de résultat*[1110]*, notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par ce salarié du fait des produits fabriqués ou utilisés par l'entreprise* », découlant du contrat de travail. « *Le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable (...) lorsque l'employeur avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel*

[1107] Sur l'application différenciée de l'article 1384, alinéa 1, du Code civil en France et en Belgique, on consultera notamment Th. DEMESSE, « Article 1384 alinéa 1 du Code civil : rien de nouveau ?... », *R.G.A.R.*, 1991, p. 11854; F. CHABAS, «L'interprétation de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil en droit français » et J.L. FAGNART, « L'interprétation de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil en droit belge », in *Les obligations en droit français et en droit belge,* Paris et Bruxelles, Dalloz et Bruylant, 1993, pp. 271 et svtes et pp. 281 et svtes; J.F. ROMAIN, « Existe-t-il un principe général de responsabilité présumée en matière extra-contractuelle (article 1384, alinéa 1er, du Code civil) ? », *R.G.A.R.*, 1997, p. 12851 ;...

[1108] Ou dans les cas semblables énoncés à l'art. 51 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, *op. cit.*

[1109] E. DE KEZEL, « La réparation du dommage corporel à la suite d'une exposition à l'amiante », *R.G.A.R.*, 2001, p. 13426-9.

[1110] Il s'agit de l'application aux maladies professionnelles de l'« *obligation de sécurité de résultat* » pesant sur les établissements hospitaliers privés et les médecins relative aux infections nosocomiales, dégagée par la même Cour de cassation française le 29 juin 1999 (*JCP*, 1999, II, n° 10138). Sur ceci, voir M. FRANC, « Traitement juridique du principe de précaution », *A.J.D.A.*, 3 mars 2003, p. 360.

était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver »[1111]. Il s'agit, comme le note un auteur, d'un « *spectaculaire revirement de jurisprudence* », qui ouvre largement, en France, la voie à l'indemnisation intégrale du préjudice, au-delà des forfaits indemnitaires[1112].

Les lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles et celle du 10 avril 1971 sur les accidents de travail ne contiennent cependant pas de disposition analogue à l'article L. 452-1 du Code français de la sécurité sociale, qui ouvre la voie à l'indemnisation complémentaire si l'accident est le fait d'une faute inexcusable de l'employeur[1113]. Seule la faute intentionnelle permet donc, en Belgique et pour l'heure, à la victime ou ses ayants droit de solliciter la réparation du préjudice corporel au-delà de l'indemnité forfaitaire. En outre, l'obligation de sécurité a fait l'objet de moins de développement en droit belge que français[1114]. La raison en serait que la jurisprudence belge laisse à la victime le choix de la responsabilité, contractuelle ou aquilienne, qui lui parait la plus favorable, si le fait dommageable est également qualifié pénalement[1115]. L'on sait cependant que ce raisonnement ne se vérifie pas en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, ce choix étant neutralisé, en l'absence de faute intentionnelle et pour les dommages corporels, par l'indemnisation forfaitaire.

258. Les différences de régime de réparation du même dommage, selon que la victime puisse se prévaloir ou non du caractère professionnel de la pathologie dont elle souffre, peuvent heurter. Aussi assiste-t-on, dans le domaine de l'amiante encore, à des initiatives de mutualisation de la réparation des dommages, sans distinction entre les maladies professionnelles et les autres causes d'exposition (dommage environnemental externe ou interne à l'établissement, et contamination intrafamiliale).

En Belgique, une proposition de loi « *visant à créer un Fonds pour les victimes de l'amiante* » a été déposée à la Chambre des représentants le 24 juin 2004[1116]. Cette proposition vise à accorder à certaines pathologies une présomption de lien de causalité entre ces maladies et une exposition à l'amiante. Les victimes seraient alors indemnisées par le Fonds, lequel serait subrogé dans les droits de la victime, notamment contre l'employeur auteur d'une *« faute inexcusable »*.

L'avancée la plus marquante de cette proposition est la considération qu'elle réserve au dommage et à son indemnisation. L'indemnisation est le but des articles en projet, l'auteur du dommage étant ignoré, dans un premier temps du moins, et la faute étant prouvée par la réalité du dommage. Dès lors, la qualité de la victime (travailleur, conjoint, voisin) est sans effet sur la réparation de son dommage.

Ce régime est connu et pratiqué notamment dans les Etats limitrophes. Au Pays-Bas, un *« Institut de l'amiante »* gère depuis l'an 2000 les demandes d'indemnisation des victimes de l'amiante. Un fonds est créé à cet effet, alimenté conjointement par les entreprises et l'Etat.

[1111] Cass. fr., 28 février 2002, Bull. 2002, V, n° 81, p. 74.
[1112] G. TREBULLE, « *Amiante : la responsabilité du fait des fibres nocives* », note sous CA Caen (1ère ch. civ.), *op. cit.*, p. 504 ;
[1113] G. SCHAMPS, *op. cit.*, p. 615.
[1114] G. SCHAMPS, *op. cit.*, pp. 688 et svtes
[1115] B. DUBUISSON, « Questions choisies en droit de la responsabilité contractuelle », *in La théorie générale du droit des obligations*, CUP, déc. 1998, p. 124.
[1116] *Doc. Parl.*, Ch. repr., n°1244/1.

Le dédommagement matériel n'est offert qu'aux victimes « *professionnelles* » de l'amiante. Le dommage moral fait quant à lui l'objet d'un forfait variable selon que la victime a été contaminée ou non dans le cadre de son activité professionnelle. En France, le FIVA, Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, établissement public, indemnise toutes les victimes de l'amiante, quelle que soit l'origine de la pathologie. Il est financé par les caisses de sécurité sociale (accidents du travail et maladies professionnelles) et par l'Etat[1117].

259. Une police spéciale offre un autre exemple de réparation indifférenciée du dommage selon la qualité de la victime. Il s'agit de la protection de la population contre les radiations ionisantes. Une loi du 22 juillet 1985 organise le régime de la responsabilité dans le domaine de l'énergie nucléaire[1118]. Son article 5 dispose que :

> « *L'exploitant d'une installation nucléaire est responsable du dommage causé par un accident nucléaire (...), même si cet accident est dû directement à des cataclysmes naturels de caractère exceptionnel* ».

A l'exception de sinistres liés à un contexte de conflit armé, d'hostilité, de guerre civile ou d'insurrection, la responsabilité de l'exploitant de la centrale en cas d' « *accident nucléaire* » est donc du type objectif. Elle couvre aussi bien les dommages causés par l'homme dans son environnement, celui qui se trouve présent dans la centrale nucléaire sans être protégé par la qualité de travailleur de celle-ci, et le travailleur lui-même[1119].

B. La responsabilité pénale

260. L'exploitation d'une entreprise ou d'un établissement peut à l'évidence être constitutive d'infractions, et ce en vertu tant du droit pénal commun que du droit pénal social ou de l'environnement.

1. Le droit pénal social et de l'environnement

261. L'on sait que la loi du 4 août 1996 relative au bien-être du travailleur lors de l'exécution de leur travail ne sanctionne, pour manquement à son prescrit ou à ses arrêtés d'exécution, que « *l'employeur, ses préposés ou mandataires* »[1120]. En droit social, les « *préposés* » et « *mandataires* » s'entendent de « *délégués de la direction* ». « *Il s'agit, le plus souvent, de membres de la haute direction ou en tout cas de cadres* »[1121]. Ne sont donc pas visés les travailleurs dépourvus de pouvoir hiérarchique, même pour les dispositions concernant le soin que ceux-ci doivent prendre à leur propre sécurité ou santé.

En vertu de la loi du 4 août 1999[1122], tant l'employeur-personne physique que l'employeur-personne morale peuvent être poursuivis[1123]. En outre, l'employeur est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles ses préposés ou mandataires auraient été condamnés[1124].

[1117] *Ibid.*
[1118] *Mon. b.*, 31 août.
[1119] Sur le régime de la responsabilité en matière nucléaire, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 3, § 6.
[1120] Art. 81, 1°.
[1121] Ph. BLEUS, « La loi du 4 août 1996. Réforme... », *op. cit.*, p. 10.
[1122] Loi du 4 août 1999 instaurant la responsabilité des personnes morales, *Mon. b.*, 22 juin.

Cependant, et comme en droit de l'environnement, celui qui entrave, quelle que soit sa qualité, la surveillance de l'entreprise ou de l'établissement, est personnellement passible de sanctions pénales[1125].

262. Les trois polices régionales des établissements classés contiennent, c'est l'évidence, des dispositions pénales sanctionnant, dans le chef de l'exploitant, le manquement à certains de leurs prescrits[1126].

Il s'agit principalement de l'exploitation sans permis, ou sans le permis exigé pour l'exploitation dans sa spécificité ou dans son extension, et le non-respect des conditions d'exploiter.

Les conditions d'occupation des travailleurs ne faisant plus l'objet d'une autorisation préalable, ces dispositions pénales ne semblent pas devoir rencontrer de normes répressives sanctionnant le cas échéant la méconnaissance du droit au bien-être du travailleur au travail.

Cependant, une exploitation sans permis ou au mépris des conditions d'exploiter peut constituer en outre une infraction aux dispositions relatives au bien-être du travailleur, ou, cas plus fréquent, occasionner des coups et blessures volontaires ou involontaires. Ce cumul d'infractions se résout conformément au droit pénal général[1127].

Dans le cas d'une action pénale menée contre un exploitant déduite de l'absence de permis ou du mépris des conditions d'exploiter, le travailleur, victime d'un dommage qu'il estime lié à cette infraction, peut évidemment se constituer partie civile pour la réparation de la partie du dommage causé non couverte par l'indemnité forfaitaire. La personne présente dans l'établissement sans être protégée par la qualité de travailleur exigera l'indemnisation de l'entièreté du dommage.

263. Le droit pénal de l'environnement peut également frapper l'employeur, personne morale ou personne physique. En d'autres termes, si l'exploitant peut à l'évidence être condamné pour manquement à la gestion externe de l'établissement – le cas le plus fréquent étant l'exploitation sans permis ou au mépris des conditions de celui-ci –, il peut l'être aussi pour les conséquences externes d'une incurie interne, se manifestant par un dysfonctionnement de l'entreprise. Tel est le cas de l'affaire tranchée par le tribunal correctionnel de Gand. En l'espèce, un établissement classé « *Seveso* » - c'est-à-dire soumis à une police spéciale de prévention de risques d'accidents majeurs et de gestion des

---

[1123] Sur les premières applications de la loi en matière sociale, voir F. KEFER, « Les difficultés rencontrées en matière sociale », *in* M. NIHOUL (dir.), *La responsabilité des personnes morales*, Namur, la Charte, 2005, pp. 367 à 370.

[1124] Loi du 4 août 1996, art. 91.

[1125] *Ibid.*, art. 89, et décret wallon de 11 mars 1999, art. 77, § 1er, 3°.

[1126] Comme le rappelle la Cour d'arbitrage, « *aux termes de l'article 11 de la (...) loi spéciale (de réformes institutionnelles), les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements. En principe, le législateur décrétal n'est toutefois pas compétent pour régler la forme des poursuites, ce que l'article 12, alinéa 2, de la Constitution réserve au législateur fédéral* » (C.A., 27 novembre 2002, n° 170/2002).

[1127] Code pén., art. 58 à 65. Les deux branches du droit ont par ailleurs recours aux amendes administratives, témoignant par là de la commune complexité de leur objet, que la voie judiciaire a pu avoir quelques difficultés à rencontrer.

conséquences d'un tel accident[1128] - est reconnu coupable d'infractions aux dispositions pertinentes du VLAREM II, dès lors que « *le déroulement des faits le jour de la première émission accidentelle met en évidence une absence totale de communication au sein de l'entreprise et ce tant entre les différents travailleurs de même niveau qu'entre les différents échelons de la hiérarchie de l'entreprise. Les faits n'ont pas été rapportés à l'extérieur et ce n'est que lorsque le défendeur a été interpellé par les services de police que les services publics ont été mis au courant de l'émission* ». Le tribunal épingle, en d'autres termes, « *un problème de communication grave et structurel* », tant interne qu'externe, à l'origine de l'infraction et du dommage[1129].

Tel est aussi le cas de l'affaire jugée par le tribunal correctionnel de Liège. En l'espèce, une pollution aux hydrocarbures était apparue en Meuse, à hauteur d'une entreprise soupçonnée d'en être l'auteur. L'enquête avait révélé que le nettoyage non autorisé d'un camion avait conduit les hydrocarbures qui en étaient issus jusqu'au fleuve, à travers un réseau de canalisations anciennes peu connu de l'exploitant. A cette méconnaissance, qui concerne les risques externes, s'ajoutait un défaut de communication dans l'entreprise qui, aux yeux du tribunal, aurait pu empêcher la commission de l'infraction. La société se trouve condamnée de ce chef, sur pied cependant d'une disposition environnementale ayant la protection des eaux de surface pour objet. Les personnes physiques, poursuivies pour entrave à la mission de surveillance de la police de l'environnement, sont en revanche acquittées. La rétention d'information dont le tribunal les soupçonne n'est en effet identifiable qu'après l'apparition du dommage. A ce moment, le droit au silence dont bénéficie tout suspect ou prévenu prend le pas sur l'accusation d'entrave[1130].

Une violation du permis d'environnement causant un homicide sur la personne d'un travailleur peut-elle fonder une condamnation du seul chef de cette violation d'une disposition environnementale ? L'état de la jurisprudence belge inclinerait plutôt à penser que la faute pénale doit être alors dégagée de l'infraction d'homicide de droit commun. La jurisprudence française tend cependant à répondre par l'affirmative. La Cour de cassation admet, par exemple, que les personnes physiques interviennent à la cause pendante devant les juridictions pénales saisies d'infractions au Code du travail, sur pied de l'article L514-16 du Code de l'environnement relatif aux poursuites en cas d'infraction à la législation sur les installations classées[1131]. Ainsi la Cour a-t-elle pu , en refusant d'arrêter son jugement à la division des branches du droit[1132]dans une affaire voyant poursuivre un exploitant exerçant son activité sans le permis requis, condamner ce dernier, de ce chef, d'homicide involontaire sur la personne d'un travailleur[1133]. La Cour de cassation a pu également, au contraire, dénier, dans une autre espèce, un lien entre cette infraction environnementale et la mort d'un travailleur[1134].

[1128] Sur ceci, voir *infra*, titre II, chapitre 1er, section 2, § 1.
[1129] Corr. Gand, 7 septembre 2004, NjW, liv. 90, 1283 et note L. LAVRYSEN.
[1130] Corr. Liège, 4 mai 2004, *Amén.*, 2005, p. 148.
[1131] Cass. (crim.), 13 mars 2001, *JCP*, 2001, II., p. 10.618, note D. GUIHAL.
[1132] F. DELIESSCHE, « Exploitation d'une installation classée sans autorisation et homicide involontaire », commentaire sous Cass. fr. (crim.), 5 février 2002, MAGNIN, *Dr. env.*, n° 108, mai 2003, p. 87.
[1133] Cass. fr. (crim.), 13 avril 1999, *Dr. env.*, 1999, n° 71, p. 9 et note J.-H. ROBERT.
[1134] Cass. fr. (crim.), 5 février 2002, MAGNIN, *Dr. env.*, n° 108, mai 2003, *op. cit.*

2. Le droit pénal commun

264. Ceci ne fait pas obstacle au fait que l'exploitation infractionnelle d'un établissement peut, en cas de sinistre, engager la responsabilité pénale de droit commun, de l'employeur ou de l'un de ses travailleurs[1135], qui se serait rendu coupable de coups et blessures ou homicide(s) volontaire(s) ou involontaire(s). Le dysfonctionnement soudain ou continu d'un établissement, en d'autres termes, peut avoir causé des lésions corporelles, voire un ou plusieurs décès, qui engagent la responsabilité pénale de leur auteur, personne morale ou physique, sur pied des articles 398 à 405 ou 418 à 421 du Code pénal.

Ces lésions volontaires ou décès, qui sont des éléments constitutifs de l'infraction, peuvent frapper indistinctement le travailleur et l'homme dans son environnement.

L'action civile se meut en revanche de façon bien différente selon qu'elle est intentée par le travailleur ou le non travailleur, d'une part, et qu'elle résulte d'une infraction commise volontairement ou par défaut de prévoyance ou de précaution, d'autre part.

Si l'infraction procède de coups et blessures ou homicide volontaires, le non travailleur ou ses ayants droit peuvent faire valoir leur préjudice en établissant classiquement le lien entre leur dommage et la faute sanctionnée. Le travailleur ou ses ayants droit, quant à eux, avançant les mêmes preuves, seront reçus à solliciter la réparation du préjudice corporel non couvert par l'assurance-loi ou le Fonds des maladies professionnelles qu'en prouvant le caractère volontaire de l'accident.

Si l'infraction procède de coups et blessures ou homicide involontaires, le travailleur ou le non travailleur en revanche ne pourront être indemnisés au-delà de l'indemnité forfaitaire de l'assurance-loi ou du Fonds des maladies professionnelles, malgré une sanction pénale de l'employeur. La solution découle logiquement des articles 46 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents de travail et 51 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles[1136], qui, comme déjà souligné, n'autorisent une action en responsabilité pour la réparation du dommage corporel non couvert par l'assurance-loi qu'en cas de faute intentionnelle de l'employeur[1137].

Le caractère non volontaire de l'infraction est au contraire sans incidence sur l'action civile du non travailleur. Ce dernier peut être un visiteur de l'établissement, un voisin, ou un service de secours ou de sécurité civile appelé à contenir le dommage ou en assurer les premières réparations. Tel est le cas du jugement rendu par le tribunal correctionnel de Gand, déjà cité, qui accorde à l'Etat le « *remboursement des montants qu'il a payés durant la période d'incapacité de travail de ses préposés, membres de la police fédérale, en conséquence d'une fuite de gaz pour laquelle la police a été appelée* ».

[1135] L'exonération partielle de responsabilité du travailleur, organisée par l'art. 18 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, ne s'étend pas à la responsabilité pénale. Voir à ce sujet, J. VAN DROOGHENBROECK et B. INGHELS, « La faute du travailleur… », *op. cit.*, p. 256.

[1136] Anvers (10ème ch.), 26 mars 1993, *Amén.*, 1996, p. 26 et note P. MOËRYNCK.

[1137] La Cour d'arbitrage dit en ce sens pour droit que « *toute faute au sens de l'article 1382 du Code civil ayant causé un accident du travail est donc aussi, par définition, une faute pénale au sens, notamment, des articles 418 à 420 du Code pénal. Il en résulte que l'hypothèse dans laquelle l'accident du travail est causé par une faute pour laquelle l'employeur ou son préposé est susceptible d'être condamné par une juridiction répressive se confond avec toutes les hypothèses d'accidents de travail causés par une faute de l'employeur ou de son préposé* » (C.A., n° 31/2001, *op. cit.*, pt. B. 9.).

265. Il convient enfin de souligner que le droit de l'environnement comprend des dispositions pénales en dehors du droit des établissements classés. L'arrêté royal du 24 février 1977 fixant les normes acoustiques pour la musique dans les établissements publics et privés[1138] prescrit, par exemple, qu'à l'intérieur des établissements publics (classés ou non) le niveau sonore maximum émis par la musique ne peut dépasser 90 dB(A), tandis que des niveaux bien entendu moins élevés ne peuvent être dépassés (en ce compris par des établissements privés) à l'intérieur des habitations avoisinantes[1139]. Ces dispositions pénales pèsent sur le propriétaire de l'établissement, et protègent donc sans distinction, à l'intérieur de celui-ci, tant les travailleurs y occupés que les personnes présentes à un autre titre[1140]. Cependant, la jurisprudence semble pour l'heure ne s'être préoccupée que de la protection des riverains[1141].

§ 2. La responsabilité environnementale des pouvoirs publics

Au titre de la responsabilité des pouvoirs publics, il faut ici distinguer la responsabilité de l'autorité compétente à octroyer le permis et celle des pouvoirs législatif et/ou réglementaire en matière environnementale.

A. La responsabilité de l'autorité compétente à octroyer le permis

266. L'on sait qu'un permis, même régulièrement délivré et mis en œuvre, peut engager la responsabilité de l'autorité compétente[1142].

Dans le cadre de la présente étude, il convient de s'inquiéter de la responsabilité éventuelle de cette autorité dès lors que la mise en œuvre d'un permis d'environnement a occasionné un accident du travail.

1. La responsabilité du dommage au travailleur ou à l'homme dans son environnement

267. Un premier cas, celui des établissements nucléaires, ne présente guère de difficulté. Comme souligné, la protection du travailleur doit faire partie de l'autorisation d'exploiter, qui est tenue de distinguer les *« personnes du public »* de la *« population dans son ensemble »*. Le premier groupe est constitué des *« individus de la population, à l'exception des personnes professionnellement exposées, des apprenti(e)s et des étudiant(e)s pendant leurs heures de travail »*. Le second ajoute au premier *« toute la population comprenant les personnes professionnellement exposées, les apprenti(e)s et les étudiant(e)s »*[1143].

[1138] *Mon. b.*, 26 avril.
[1139] Art. 2 et 3.
[1140] Sur les aspects pénaux des nuisances sonores, voir notamment H.D. BOSLY, « Les bruits et tapages nocturnes – Aspects pénaux », in X., *Droit de l'environnement, développements récents*, Story Scientia, 1989, pp. 74 à 79.
[1141] Trib Namur (XII^{ème} Ch. corr.), 24 avril 2002, obs. D. Paulet, *Amén.*, 2002, pp. 339 à 340 ; Liège (IV^{ème} Ch. corr.), 24 juin 2003, non publié, Liège (IV^{ème} Ch. corr. *bis*), 10 janvier 2006, non publié.
[1142] D. DÉOM et B. PAQUES, « Les permis et autorisations … », *op. cit.*
[1143] A. R. du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, *Mon. b.*, 30 août, art. 2

Il va de soi que la responsabilité de l'autorité compétente à octroyer le permis peut se trouver engagée si, avec ou sans annulation préalable du Conseil d'Etat, l'autorisation présente des carences quant aux bénéficiaires de cette protection, qu'il s'agisse des « *individus de la population* » ou des « *personnes professionnellement exposées* ».

268. Dans les autres cas, la responsabilité de l'autorité compétente ne semble pas pouvoir être engagée si facilement en cas de dommage occasionné par l'établissement à un travailleur, dès lors que la réserve de compétence fédérale au profit de la police interne des établissements classés concernant la protection du travailleur n'invite pas, *prima facie,* l'autorité compétente à faire entrer de telles considérations de police interne dans son pouvoir d'appréciation. Ce constat doit néanmoins être nuancé, en vertu, notamment, de la jurisprudence du Conseil d'Etat, découplant la compétence de régler la police externe des établissements classés et le champ d'examen de l'autorité compétente à octroyer le permis[1144].

Une interprétation extensive de cette jurisprudence permet en effet à l'autorité compétente de motiver sa décision au-delà des incidences sur l'environnement qu'elle a elle-même la compétence de régler, et de ne pas assimiler, en termes de compétence, l'objet de l'autorisation et sa motivation et son objectif.

En cas de dommage causé à la santé d'un travailleur, il ne peut donc pas être exclu que la responsabilité de l'autorité compétente à octroyer le permis soit engagée, non pour ne pas avoir ou avoir fixé abusivement les conditions de travail de la victime, ce qui n'entre pas dans sa compétence et ne fait d'ailleurs plus, en Belgique, l'objet d'une autorisation, mais pour n'avoir pas, dans l'examen de l'opportunité d'autoriser l'établissement au regard de la protection de l'homme et de l'environnement, pris en considération la santé du travailleur, par hypothèse victime. Comme le souligne un auteur à la suite de l'arrêt cité de la Cour de cassation française du 7 avril 1999, « *le préfet, en autorisant une installation classée, s'il ne pouvait se préoccuper uniquement de la sécurité du travail, la protégeait néanmoins, indirectement mais nécessairement lorsqu'il prenait soin de la santé publique, laquelle comprenait celle des travailleurs, plus proches du danger* »[1145].

2. La responsabilité du dommage au non travailleur dans l'établissement

269. Cette responsabilité de l'autorité compétente est plus aisée à mettre en œuvre, dès lors que l'objet des permis d'environnement englobe expressément la police interne de l'établissement non couverte par les dispositions protectrices du travailleur.

Or il convient de constater que rarissimes sont les dites autorisations qui contiennent des conditions d'exploiter visant cette police interne de compétence régionale, la raison principale en étant, outre l'absence de tradition administrative sur ce point, la carence de telles préoccupations dans les instruments d'évaluation des incidences sur l'environnement.

[1144] Sur ceci, voir *supra*, chapitre 1er, section 4, § 2.
[1145] Commentaire de J.-H. ROBERT, sous l'arrêt mentionné, *op. cit.*

B. La responsabilité normative des régions

1. La responsabilité du dommage au travailleur ou à l'homme dans son environnement

270. La mise en cause de la responsabilité de l'autorité compétente peut trouver sa source dans une carence décrétale ou réglementaire[1146].

D'une manière générale, l'on a souligné en effet qu'en amont de la carence de l'autorité compétente en matière de sécurité et santé du travailleur, et peut-être comme cause de justification, les trois instruments régionaux d'organisation des évaluations des incidences ne comportent pas de précisions spécifiques relatives à la police interne de l'établissement envisagé. Il en va de même du contenu imposé des demandes de permis. La jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la prise en compte de la santé publique (compétence fédérale) dans les actes individuels (compétence régionale) peut, en d'autres termes, être étendue, à notre sens, au pouvoir normatif.

En particulier, la responsabilité des pouvoirs publics en tant qu'autorités réglementaires peut être engagée dans l'organisation des polices spécifiques, concernant autant le travailleur et l'homme dans son environnement. Tel est le cas, déjà exposé dans son caractère exemplatif au titre de la responsabilité de l'exploitant, des pathologies liées à une exposition à l'amiante.

271. La protection de la santé et de l'environnement contre les risques physiologiques liés à l'amiante est réglée en Région wallonne, nous l'avons vu[1147], par des dispositions diverses, selon qu'elles ont pour objet les émissions des établissements utilisant de l'amiante ou les conditions d'exploiter les chantiers de désamiantage.

S'agissant des établissements utilisant de l'amiante, un arrêté régional du 9 décembre 1993[1148] établit les valeurs limites d'émission d'amiante dans l'air pour tout établissement. Il se comprend que la protection de l'environnement poursuivie par cette disposition incite son auteur à réduire au maximum des techniques disponibles les émissions d'amiante. La protection du travailleur peut cependant amener une préoccupation inverse, à savoir l'évacuation la plus complète et rapide possible des poussières d'amiante. Dès lors, des normes d'émission trop sévères au rejet peuvent contrarier les obligations de prévention de l'employeur. Ce faisant, la responsabilité normative de la Région pourrait se trouver soulevée.

[1146] Voir notamment, à propos de la responsabilité du législateur, M. MAHIEU et S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité de l'Etat législateur », *J.T.*, 1998, pp. 825 à 846; P. POPELIER, « De aansprakelijkheid van de wetgever wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel », *R.W.*, 1997-1998, pp. 264-266; S. VAN DROOGHENBROEK, « La responsabilité du fait de la fonction normative. Propos suscités par la réception et la contagion dans l'ordre juridique belge de la jurisprudence de la Cour de justice relative à la responsabilité des Etats membres du fait de la violation du droit communautaire », *J.T.*, 1997, pp. 105 à 112 ; H. SIMONART, « La méconnaissance des normes supérieures de droit international », in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 343 à 359.

[1147] *Supra*, chapitre 2, sections 2 et 3.

[1148] A. Gouv. w. du 9 décembre 1993 concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'air par l'amiante, *Mon. b.*, 24 février 1994. Ces conditions sectorielles s'appliquent aux établissements visés à la rubrique 26.65.03.04.02 de l'annexe 1ère de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées (*Mon. b.*, 21 septembre).

Les entreprises de désamiantage, quant à elles, sont soumises, en Région wallonne, à l'arrêté du 17 juillet 2003 déterminant des conditions sectorielles relatives aux chantiers d'enlèvement, de décontamination de bâtiments ou d'ouvrages d'art contenant de l'amiante et aux chantiers d'encapsulation de l'amiante[1149]. Comme déjà souligné, bien que pris en matière environnementale, cet arrêté ne pourrait manquer de concerner directement le travailleur[1150]. Il contient en effet des normes de concentration des fibres asbestiformes dans l'air ou de confinement des zones de travail qui, certes, ont pour objet premier de protéger, en vertu des compétences régionales, « *les occupants de l'immeuble autres que ceux travaillant sur le chantier* »[1151], mais également le travailleur, par référence notamment à l'article 148*decies*2.5. du R.G.P.T., pour ce qui concerne le procès-verbal de réalisation du test fumigène, la rédaction d'un plan de travail et la consignation des incidents dans le registre du chantier.

Il semble que la responsabilité de la Région, dans ses compétences environnementales, peut être engagée, dès lors qu'elle présente des incompatibilités[1152], des insuffisances, ou qu'elle aggrave le risque que la réglementation fédérale en matière de protection du travailleur tend à prévenir.

272. Les polices de l'établissement classé peuvent également affecter le travailleur lorsque la présence dans l'entreprise de personnes ne bénéficiant pas de la qualité de travailleur est proportionnellement beaucoup plus importante que le nombre de travailleurs y occupés.

Il s'agit par exemple de la police interne des salles de spectacle, lesquelles faisaient l'objet des articles 635 à 681 du R.G.P.T. Ces articles ont toutefois été abrogés, « *en ce qui concerne la protection des travailleurs* », par un arrêté royal du 28 janvier 2003[1153]. Cette abrogation est motivée par la présence « *négligeable* » des travailleurs par rapport au public, leur « *protection (étant) suffisamment garantie par le respect des autres dispositions de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs* »[1154]. Il apparaît qu'en cas de dommage occasionné à la santé d'un travailleur, dont la cause pourrait être l'abrogation jugée dès lors trop rapide des articles du R.G.P.T., la responsabilité de l'Etat fédéral pourrait être engagée.

Il nous semble que le même dommage au travailleur pourrait être reproché aux régions si, d'aventure, lesdites dispositions du R.G.P.T., en ce qu'elles concernent la protection du public, en étaient la cause avérée. A notre sens en effet, comme déjà évoqué, le pouvoir de régler la police des établissements classés qui ne concerne pas la protection des travailleurs ne pourrait s'exercer, en d'autres termes, au mépris de la protection de ceux-ci sans engager la responsabilité des régions. « *D'autant plus* », pour reprendre les termes des arrêts cités du Conseil d'Etat en matière de mobilophonie, si l'Etat n'a pas réglé la protection du travailleur, ou a, comme en l'espèce, abrogé les dispositions qui avaient cet objet[1155].

[1149] *Mon. b.*, 17 octobre, erratum, *Mon. b.*, 11 mai 2004.
[1150] Sur ceci, voir *supra*, chapitre 2, sections 2 et 3.
[1151] Art. 17.
[1152] La section de législation du Conseil d'Etat invitait d'ailleurs à la conclusion d'un accord de coopération en cette matière, mais n'a pas été suivi sur ce point (avis 34.344/4 et 34.345/4, non publiés).
[1153] A. R. du 28 janvier 2003 abrogeant le § 3 « salles de spectacle », section 9, chapitre 2, titre 3 du Règlement général pour la protection du travail, en ce qui concerne les mesures de police interne relatives à la protection du travail, *Mon. b.*, 28 mars 2003.
[1154] *Ibid.*
[1155] Ce qui, comme souligné, pourrait engager sa responsabilité également.

2. La responsabilité du dommage au non travailleur dans l'établissement

273. La carence soulignée, dans les permis d'environnement, de dispositions protectrices du non travailleur dans l'établissement, trouve également une cause réglementaire. Les conditions sectorielles relatives aux établissements susceptibles d'accueillir du public font défaut, les régions, dans leur tâche réglementaire environnementale, restant dominées par les aspects externes de la police des établissements classés. Ainsi ne trouve-t-on pas de telles conditions en matière de centres sportifs[1156] ou de grandes surfaces commerciales ni, au-delà des prescriptions surannées du R.G.P.T., en matière de salles de spectacle. Les dispositions de l'arrêté wallon du 17 juillet 2003, cité, relatif aux chantiers de désamiantage ne concerne spécifiquement que pour l'une d'entre elle[1157] la protection du non travailleur dans l'établissement, ce qui apparaît manifestement insuffisant.

C. La responsabilité normative de l'Etat

274. La responsabilité normative de l'Etat peut être engagée dans ses compétences environnementales et de protection du travail, pour défaut de législation en la matière.

Sont particulièrement visées les prescriptions fédérales relatives aux substances dangereuses, spécialement dès lors que, comme il sera vu à ce titre, la Cour de justice admet qu'un Etat interdise toute utilisation de substances dangereuses, quand bien même celles-ci ont fait l'objet de dispositions européennes en matière de classification. Le fait, en d'autres termes, qu'une substance dangereuse ait été classée « *ne (fait) pas obstacle à ce qu'un Etat membre réglemente l'utilisation professionnelle* » de cette substance[1158]. De même, l'absence d'interdiction à l'importation de substances dangereuses ne pourrait se trouver inévitablement justifiée par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dès lors, comme il a été souligné, que son Organe de règlement des différends (ORD) a reconnu à la République française, à laquelle s'était jointe la Communauté européenne, le droit, pour des raisons de santé publique, d'interdire l'importation d'amiante sur son sol[1159].

En outre, la fabrication d'amiante en tant que substance dangereuse reste autorisée par l'arrêté royal du 23 octobre 2001[1160], sous réserve toutefois qu'elle ne peut être commercialisée ou utilisée en Union européenne. Il s'agit d'un recul par rapport à l'arrêté royal du 3 février 1998[1161] qui limitait la fabrication de l'amiante, avant son abrogation par l'arrêté royal du 23 octobre 2001.

Le Conseil d'Etat français a, à cet égard, rendu le 3 mars 2004 un arrêt retenant la responsabilité de l'Etat législateur, dès lors qu'il avait commis une faute de prévention du risque lié à l'exposition professionnelle aux poussières d'amiante. En l'espèce, il est reproché aux pouvoirs publics, qui ne pouvaient pas ignorer le risque que présentait une telle

---

[1156] A la notable exception des piscines publiques. Sur ceci, voir *supra,* chapitre 2, section 3, § 3.
[1157] Il s'agit de l'art. 16, relatif aux valeurs limites de teneur en fibres asbestiformes dans l'atmosphère. A l'évidence, le chantier lui-même est interdit au public (art. 4).
[1158] C.J.C.E., 11 juillet 2000, aff. C-473/98, *op. cit.*, p. 135.
[1159] Voir *supra*, note 755.
[1160] *Op. cit.*
[1161] *Mon. b.*, 21 février 1998.

exposition pour la santé, de n'avoir pas légiféré et pris les mesures aptes à éliminer ou à limiter les dangers.[1162]

L'on observe dès lors, pour les substances dangereuses, une responsabilité en cascade de l'Etat et des régions législateurs, dès lors que le premier est manifestement compétent pour limiter ou interdire la mise sur le marché, ou à légiférer en matière de fabrication et d'utilisation au titre de la santé publique et de protection du travailleur, les secondes pouvant, au titre de la police externe des établissements classés, régler à leur tour, voire prohiber, les mêmes fabrication et utilisation.

[1162] C.E. fr., 3 mars 2004, et note H. ARBOUSSET, *Rec. Dalloz*, 2004/14, p. 973. Cet arrêt, toutefois, tranche un cas de responsabilité des pouvoirs publics strictement limité à la santé du travailleur, et ne se prononce pas sur les conséquences de ce même défaut de prévention sur l'environnement. De même, la faute éventuelle de l'employeur n'a pas été tranchée par le Conseil d'Etat, dès lors que le moyen ne pouvait être reçu pour avoir été invoqué pour la première fois en cassation..

Section 3. Les perspectives ouvertes par la directive 2004/35/CE

275. La transposition de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux[1163] est-elle susceptible d'introduire, dans le droit des établissements classés, de nouvelles formes de responsabilité ?

La directive sur la responsabilité environnementale s'attache en réalité à organiser la prévention et la réparation de certains dommages écologiques. Les dommages aux personnes ou aux biens, conséquences de nuisances industrielles, n'entrent pas dans son prescrit. Comme l'annonce son quatorzième considérant, la directive « *ne s'applique pas aux dommages corporels, aux dommages aux biens privés, ni aux pertes économiques et n'affecte pas les droits résultant de ces catégories de dommages* ».

Dès lors, et bien que la directive n'exclue pas, comme le fait la Convention de Lugano[1164] en son article 4.3., les dommages couverts par une législation protectrice du travailleur, les points de rencontre du droit de la responsabilité environnementale et du droit du travail paraissent, aux termes de cette directive, fort indirects. Les dommages environnementaux visés se limitent en effet à trois secteurs écologiques, que sont l'eau, le sol et la biodiversité. Ils ne sont donc pas de nature à concerner aussi bien le travailleur au travail que l'homme dans son environnement[1165]. La directive, d'ailleurs, aux termes de son article 3, § 3, n'accorde aucun droit à indemnisation aux personnes privées victimes d'un dommage environnemental[1166].

En outre, souvent présentée comme instituant une responsabilité objective, pour l'eau et le sol, et civile, pour la biodiversité, la directive « *porte en réalité non pas des fondements d'une quelconque responsabilité, mais des conditions de déclenchement d'une mesure de police (art. 3-1*b*) ou d'exonération des coûts des actions de réparation* »[1167].

Les mesures de prévention ne se confondent pas avec les outils, ci-dessus développés, de l'évaluation des incidences et de l'autorisation. Il s'agit d'une obligation pesant en premier lieu sur l'exploitant, lequel est tenu d'adopter spontanément les mesures de prévention du

---

[1163] *J.O.L,* n° 143, 30 avril 2004, p. 61.

[1164] Convention du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement.

[1165] L'air, conçu d'origine comme le principal vecteur de nuisances industrielles, et ce tant s'agissant de la protection du voisinage que du travailleur, est absent de ce tryptique. Le quatrième considérant de la directive, introduit par la position commune du Conseil, dispose que « *les dommages environnementaux comprennent également les dommages causés par des éléments présents dans l'air, dans la mesure où ils peuvent causer des dommages aux eaux, aux sols, ou aux espèces et habitats naturels protégés* ». La responsabilité, telle que conçue par la directive, n'appréhende donc l'air que dans les conséquences que sa déterioration peut causer à l'eau, au sol, ou à la biodiversité. En outre, aucun article de la directive ne fait écho à ce considérant. Le sol, certes, peut concerner aussi bien le travailleur que l'homme dans son environnement, si la pollution est détectée et s'il y est remédié alors que le site industriel est encore en activité, ce qui est, comme on l'a souligné, fort rare. Mais dès lors que la santé, qui pourrait s'en trouver affectée, n'est envisagée par la directive que comme élément révélateur, et non comme dommage indemnisable, ce élément de l'environnement visé par le texte européen ne pourrait constituer un champ commun de la responsabilité commune au regard de l'environnement et du travailleur.

[1166] M. PRIEUR, « La responsabilité environnementale en droit communautaire », *R.E.D.E.*, 2/2004, p. 133.

[1167] *Ibid.*, p. 140.

dommage et éventuellement de réparation. L'Etat, ou la collectivité politique compétente, est garant de cette obligation de prévention et, le cas échéant, de réparation.

Il revient dès lors, en Belgique, aux régions d'adopter les mesures préventives qu'elles jugent nécessaires et d'obliger l'exploitant à fournir les informations utiles à évaluer la menace et à la supprimer. Elles peuvent aussi, si le dommage survient, imposer les mesures de réparations adéquates.

Cette intervention prend la forme de mesures de police administratives, motivées et susceptibles de recours[1168]. Elle engage à l'évidence la responsabilité des régions.

276. L'article 2.9 de la directive 2004/35/CE définit la « *menace imminente du dommage* » comme la « *probabilité suffisante de survenance d'un dommage environnemental dans un avenir proche* », ce qui laisse penser que le risque que présente l'activité pour l'environnement, hors le caractère d'imminence qui met d'emblée en œuvre la responsabilité, s'entend ici aussi d'une probabilité.

L'on souligne que, en englobant le dommage dans la définition du risque, comme il est d'usage en droit du travail, la directive instaure un mécanisme de responsabilité objective à charge de l'exploitant, comparable à celle de l'employeur en cas de maladie professionnelle ou d'accident du travail. En d'autres termes, en élargissant, comme le fait le droit du travail, la définition du risque au dommage, la directive 2004/35 adopte dans le même temps – comme si l'un entraînait l'autre – des mécanismes de responsabilité environnementale sans faute, à l'instar de ceux que le droit du travail impose à l'employeur. Comme le souligne Pascale STEICHEN, l'acceptabilité des risques industriels « *passe aujourd'hui par une meilleure gestion sociale de leurs conséquences en terme de prévention et de réparation des dommages* »[1169].

277. La directive 2004/35/CE « *ne se borne pas à adapter la responsabilité civile à certaines spécificités des dommages environnementaux mais (...) elle instaure un régime autonome dont l'originalité est peut-être masquée par des concepts formellement identiques à ceux du droit de la responsabilité civile* »[1170], ce qui est le cas aussi de la responsabilité de l'employeur. Aussi est-il particulièrement regrettable que la directive, contrairement à ce qu'envisageait le Livre blanc sur la responsabilité environnementale[1171], ne vise que le « *préjudice écologique pur* »[1172], à l'exclusion donc des dommages directs à la santé de l'homme dans son milieu et *a fortiori* de celle du travailleur.

[1168] M. PRIEUR, « La responsabilité environnementale... », *op. cit*, p. 137.

[1169] P. STEICHEN, « La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Un droit de compromis pour une responsabilité nouvelle », *Amén.*, 2004, n° spécial, p. 114.

[1170] X. THUNIS, « En guise de conclusion : le poids des responsabilités », *Amén.*, 2004, n° spécial, p. 237.

[1171] Livre blanc de la Commission sur la responsabilité environnementale, 9 février 2000, COM (2000), 66 final.

[1172] X. THUNIS, « En guise de conclusion ... », *op. cit.*, p. 238. Comme le souligne M. PRIEUR, toutefois, « *le dommage environnemental n'est pas (...) entièrement pur du fait du mélange inévitable entre les dommages à la nature et les dommages à l'homme. En effet, seront bien pris en considération les dommages à la santé pour ce qui concerne les dommages affectant les sols ainsi que dans le cadre des actions de réparation, les mesures imposées pour prévenir les incidences négatives pour la santé humaine (art. 6-1* a *et art. 6-2* b*) et l'évaluation des risques pour la santé humaine (art. 7-3). Mais la santé n'intervient que comme un déclencheur ou un révélateur d'un dommage environnemental* » (« La responsabilité environnementale... », *op. cit.*, p. 133).

Comme le souligne Alain SUPIOT, « *la prise de conscience du risque d'accident du travail (a) joué un rôle décisif dans la remise en cause des principes sur lesquels reposait le droit de la responsabilité dans le Code civil. L'apparition et le développement extraordinaire de la responsabilité civile « objective », c'est-à-dire fondée sur l'idée de risque et non plus sur celle de faute, fut ainsi la conséquence directe de l'objectivation du corps humain dans le contrat de travail* »[1173]. De même, l'environnement objectivé par la distanciation homme-nature dans la gestion de l'établissement classé forme, ou devrait former plus avant, le terreau de nouvelles formes de responsabilité sans faute, l'environnement lui-même, si l'homme en est distant, ne pouvant faire valoir la violation d'un droit subjectif constitutif de dommage.

278. « *Le droit de la responsabilité sanctionne un dommage certain porté à une chose appropriable, présentant un lien suffisamment intense avec le fait générateur susceptible de trouver un équivalent monétaire* ». Ainsi le dommage causé à la santé de l'homme dans son milieu par un risque industriel réalisé apparaît-il, à l'instar de la plupart des dommages environnementaux, comme « *un dommage collectif et diffus, difficilement évaluable et réparable, ne pouvant pas toujours être rapporté avec certitude à un fait générateur lointain dans le temps et dans l'espace* »[1174].

Cette difficulté d'évaluation et de réparation s'est révélée constante en droit du travail et a mené au régime d'indemnisation forfaitaire par l'assurance-loi ou le Fonds des maladies professionnelles. Ce régime a toutefois trouvé plus aisément sa place en droit du travail qu'en droit de l'environnement dès lors que, aussi « *collectif et diffus* » que soit le dommage, il s'individualise dans chaque malade ou chaque accidenté, et permet en conséquence, pour chacun d'eux, l'intervention d'un mécanisme de réparation mutuelle.

A y regarder de plus près, le dommage environnemental occasionné à la santé de l'homme dans son milieu peut, cependant, s'appréhender tout autant de façon individuelle, et engager ainsi une responsabilité qui ne pourrait plus être écartée sur la base du caractère « *collectif ou diffus* » du dommage. Se pose toutefois en droit de l'environnement la question de la hauteur de ce dommage. La « *capacité économique* » choisie en droit du travail comme base du calcul de l'indemnité, pour critiquable qu'elle soit, trouve une justification difficilement transposable en droit de l'environnement : c'est dans l'exercice de l'activité lucrative qu'il exerce, ou en conséquence de celle-ci, que le travailleur se trouve victime d'un dommage. C'est dans la mesure où ce dommage l'empêche de mener plus avant cette activité, ou dans des conditions plus limitées ou plus pénibles, que l'indemnité intervient, calculée dès lors sur la perte de revenu qu'engendre ledit dommage.

Un tel critère ne se justifierait pas en droit de l'environnement, où les dommages à la santé, s'ils devaient cesser d'être, comme aujourd'hui, évalués sur le mécanisme de la responsabilité civile, ne pourraient pour autant emprunter ceux du droit du travail, dès lors que « *l'état de bien-être* » ne pourrait, moins encore qu'en droit du travail, être indemnisé sur la seule base d'une perte de capacité économique.

Les liens entre les causes du dommage, ses conséquences et son mode de réparation, visibles en droit du travail, apparaissent, en d'autres termes, étrangers au droit de l'environnement.

[1173] A. SUPIOT, *Critique...*, *op. cit.*, p. 70.

[1174] X. THUNIS, « Le droit de la responsabilité en matière écologique, entre relecture et création », *in* OST F. et GUTWIRTH S. (dir), *Quel avenir pour le droit de l'environnement*, Vub Press, Bruxelles, 1996, p. 365.

Dans les deux branches du droit, « *c'est un coût social qu'il s'agit d'imputer* »[1175]. Aussi est-il normal que le droit de la responsabilité civile apparaisse dans l'une et l'autre mal adaptée à la réparation des dommages. Ramené à la protection de la santé de l'homme, le droit du travail pourrait, alors que le droit de la responsabilité environnementale cherche à se redéfinir, offrir à ce dernier l'exemple de ses solutions en matière de réparation collective, à charge toutefois pour le législateur environnemental de dégager des critères différents d'évaluation du dommage.

[1175] X. THUNIS, « En guise de conclusion… », *op. cit.*, p. 240.

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 3

279. L'objet commun du droit du travail et de l'environnement, dès lors que le premier connaît du risque pour la santé et la sécurité du travailleur et le second pour la santé de l'homme dans son milieu, se concentre sur la gestion d'un risque sanitaire accompagnant le développement industriel.

La genèse du droit des établissements classés explique cette dualité de règles, consacrée en Belgique par la fédéralisation de l'Etat. Il en résulte une absence marquée, dans le permis d'environnement et ses procédures d'instruction, en ce compris les systèmes d'évaluation des incidences, de préoccupation sociale. Les régions et les autorités compétentes semblent en outre perdre de vue qu'il leur revient, dans l'exercice du pouvoir normatif pour les premières et de celui d'octroyer des autorisations pour les seconds, de veiller à la police interne de l'établissement ne concernant pas la protection du travailleur.

Au titre de la responsabilité des pouvoirs publics, il a été évoqué que la jurisprudence du Conseil d'Etat, spécialement lorsque les incertitudes entourant le risque recommandaient l'application du principe de précaution, avait ouvert des brèches dans l'assimilation jusque-là entretenue entre la compétence de régler la matière de l'environnement ou de la santé et l'étendue du pouvoir d'appréciation d'octroyer une autorisation. Rien n'indique que le Conseil ne pourrait pas demain sanctionner semblablement un permis d'environnement pour défaut d'appréciation des incidences du projet sur la santé, non plus du voisin, mais du travailleur en cette qualité.

Aussi, la responsabilité de l'autorité compétente pourrait-elle se trouver engagée, tout comme celle du pouvoir législatif ou réglementaire, dès lors que les polices administratives environnementales manqueraient leur but de prévention du risque d'atteinte à la santé, fût-elle celle du travailleur.

L'examen de la responsabilité civile de l'exploitant à l'égard du travailleur semble *a priori* moins utile, dès lors que l'indemnisation forfaitaire de l'accident ou de la maladie professionnelle suffit à mener à une réparation partielle du dommage. Toutefois, le travailleur victime d'un dommage non couvert par cette indemnisation peut en demander la réparation sur la base des règles de la responsabilité civile. Il en va de même, pour la partie du dommage couvert non indemnisé, si le préjudice a été causé intentionnellement.

Le droit pénal commun et celui de l'environnement soulignent qu'une infraction peut avoir pour victimes, formant même en cette qualité un élément constitutif de l'infraction de coups et blessures ou d'homicide, tant des travailleurs que des hommes dans leur environnement. L'action civile tendant à la réparation du préjudice sera pourtant diversement reçue selon qu'il s'agit d'un dommage environnemental ou social.

Il convient, enfin, de constater que si les droits de l'environnement et du travail partagent une approche collective du risque et une « *administrativisation* » de sa gestion, seul le droit du travail connaît une mutualisation de la réparation des préjudices causés à la santé ou à la vie du travailleur.

La proposition de loi « *visant à créer un Fonds pour les victimes de l'amiante* » [1176], appelant de ses vœux « *un Fonds d'indemnisation des victimes (...) pour l'ensemble des victimes des maladies environnementales* », annonce-t-elle une responsabilité objective et une réparation mutuelle pour les dommages environnementaux, ou à tout le moins pour ceux affectant la santé ? Dans l'affirmative, le droit de la responsabilité environnementale connaîtrait des horizons neufs et prometteurs, qu'interrogeront certainement, toutefois, les règles répartitrices de compétence. Sous cette importante réserve, une étape majeure de la réunion, ou de la recomposition, du droit des nuisances industrielles et de la santé du travailleur au travail pourrait être franchie.

Pour l'heure, et sous réserve de la transposition de la directive 2004/35/CE, le droit de la responsabilité civile demeure le siège des possibilité d'indemnisation des dommages à l'environnement, et risque de le rester pour les dommages sanitaires industriels « *tant que les mécanismes de sécurité sociale ou d'assurance directe ne procurent pas aux victimes des prestations suffisantes pour compenser réellement les dommages les plus graves* »[1177]. On peut le regretter, nonobstant l'effet dissuasif qu'emporte inévitablement la responsabilité pour faute.

[1176] *Op. cit.*, p. 11.
[1177] CH. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques, op. cit.*, p. 213.

CONCLUSIONS DU TITRE 1er

280. Chantal CANS écrit[1178] qu'en favorisant une approche fonctionnelle du droit de l'environnement, on résoudrait son manque d'unité, manifesté encore aujourd'hui par un « *ensemble de règles plaquées sur les relations de propriété ou de souveraineté* »[1179]. Dès lors, « *par une logique systémique, tout élément qui ne concernerait qu'exclusivement l'homme s'exclurait de lui-même pour intégrer des branches du droit qui lui sont spécifiquement consacrées. Ainsi serait résolue la question à la mode de la santé humaine* »[1180].

Nous ne partageons que partiellement ce point de vue. Outre qu'il ne nous semble pas que la préoccupation sanitaire puisse être une question à la mode, à moins quelle ne soit de toutes les modes, comme en témoignent les lignes d'Hippocrate dégageant les relations entre le milieu de l'homme et sa santé, elle ne pourrait non plus échapper totalement au droit de l'environnement. Certes, combattre le caractère anthropocentriste de la construction de ce dernier, dénoncer le danger d'un tel caractère pour l'environnement lui-même, et stigmatiser l'objectivisation de la nature par l'*homo faber*[1181] ne semble plus avoir rien d'insolent. Toutefois le combat paraît d'arrière-garde, qui conduirait, par exemple, à reconsidérer le principe d'intégration réciproque du droit de la santé et de l'environnement, et la définition européenne même de ce dernier. Qui mènerait, aussi, à omettre l'héritage coaque de l'incidence du milieu sur la santé, dont le régime des établissements classés, et historiquement la solution apparente que représente la technique de l'éloignement, a fait une application civiliste certes réductrice, privilégiant la santé des uns au détriment des autres (le travailleur et les populations moins dignes de protection), mais puisant néanmoins sa légitimité dans la salubrité publique, même si réduite à sa protection contre les nuisances olfactives.

281. La santé du travailleur échappe à ces nuances, dès lors, c'est l'évidence, que l'objectivisation intrinsèque du milieu de travail de celui-ci appelle à l'anthropocentrisme du droit qui le protège. En d'autres termes, le droit de la santé et de la sécurité de l'homme au travail se confond avec l'objectif sanitaire, lorsque ce dernier n'est qu'une des finalités, par d'aucun jugées inopportunes, par d'autres estimées insuffisantes, du droit de l'environnement. Dès lors, priver le droit de l'environnement de ses aspects sanitaires conduit aussi à le priver des enseignements du droit du travail. Comment, par exemple, saisir le droit de l'environnement de la problématique de l'amiante, si le droit du travail n'en a pas révélé l'étendue ? Et n'est-il pas symptomatique que le droit de la protection du travailleur contre le même fléau a précédé celui de la protection de l'environnement, quand il n'a encore que rarement pénétré celui de la propriété privée ? Inversement, comment faire progresser le droit de la santé du travailleur sans les alertes qui procèdent du droit de l'environnement, en matières de substances dangereuses, notamment ? Ôter la santé du droit de l'environnement, ce qui ne veut pas dire, cela s'entend, méconnaître le rôle de l'environnement sur la santé, conduit cependant à renoncer à ces influences réciproques.

[1178] Ch. CANS, « Plaidoyer pour un droit de l'environnement moins anthropocentriste. Réflexions insolentes sur la place croissante des préoccupations sur une terre dans le droit de l'environnement », *Dr. Env.*, juillet – août 2000, n° 80, p. 12.
[1179] A. KISS (dir), *L'écologie et la loi*, L'Harmattan, 1988, p. 380.
[1180] Ch. CANS, *ibid.*
[1181] H. BERGSON, *L'Évolution créatrice* (1907), PUF, coll. "Quadrige", 1996, pp. 138-140.

282. Ceci posé, les pages qui précèdent laissent nous semble-t-il apparaître que la santé n'est l'objet commun du droit de travail et de l'environnement que parce que le risque industriel est identique. Une cause unique, en d'autres mots, conduit à une conséquence de même nature, même si de degrés divers. Aussi, nous paraît-il opportun de plaider en faveur d'un rapprochement des polices internes et externes de l'établissement en ce qu'elles concernent la prévention du risque sanitaire, spécialement lorsque, comme en Belgique, aucune branche de droit n'est spécifiquement consacrée à la santé.

Le rapprochement des deux branches de droit pour ce qu'elles concernent les risques sanitaires collectivement admis, assentiment évolutif au gré des progrès techniques et scientifiques, passerait, à l'exemple des systèmes étrangers, par un renforcement sur ce point des systèmes d'évaluation d'incidences et des permis. L'on pourrait bien sûr, comme pour toute matière, réaliser un transfert de compétence en faveur de l'une des trois collectivités politiques concernées (Etat, régions, communautés), avec les difficultés et aléas qui s'y attachent, le moindre n'étant pas le choix de l'entité fédérale ou fédérée destinataire du transfert.

Ce mouvement ne devrait cependant pas s'entendre opposer de résistance liée à la distorsion de concurrence interrégionale, dès lors que les matières sont réglées en profondeur par le législateur européen. L'obstacle, à l'analyse, serait plutôt politique, si l'on comprend, avec Martine REMOND-GOUILLOUD, « *à sa débattre dans cette jungle de règles minuscules, ce qu'il faut de courage pour légiférer autrement* »[1182].

Toutefois, en évitant l'écueil d'une modification institutionnelle, il nous semble qu'un premier pas pourrait être franchi en incitant les régions à régler la police interne ne concernant pas les travailleurs, et en intégrant dans les systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement et les procédures d'octroi des permis, là où la réalité du risque le justifie, l'examen de la protection du travailleur, les deux objectifs étant par ailleurs liés.

283. Non réunies, les deux branches du droit, pourraient à leur contact, comme souligné, s'enrichir l'une de l'autre.

Les gestions parallèles d'un risque commun, même non concertées, révèlent à leur étude le choix spontané de principes identiques.

Le principe de prévention guide de la sorte, depuis son origine, la construction du droit du bien-être du travailleur, tandis qu'il est érigé par le traité instituant la Communauté européenne en principe général guidant la politique environnementale de l'Union.

Le principe de précaution, quant à lui, est aujourd'hui mentionné dans les directives particulières de protection sanitaire du travail, dès lors qu'il ne peut plus être dissimulé que les risques encourus par les travailleurs ne sont pas, loin s'en faut, tous connus et maîtrisés,. La prise en compte de la police interne dans les permis d'environnement, ne fût-ce que du non travailleur dans l'établissement, apparaît sous cet angle comme un vecteur du principe de précaution, tel une espèce de cheval de Troie, dans l'entreprise. *A fortiori* si les permis d'environnement intègrent progressivement, et à l'exemple de systèmes étrangers, la dimension sociale du risque.

[1182] M. REMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire, op. cit.*, p. 25.

L'évolution de l'opinion publique, notamment sous l'influence des droits de l'homme, ne permet plus que la seule réparation collective des accidents du travail et maladies professionnelles compensent l'acceptation du risque. La participation est à cet égard l'instrument indispensable de l'admissibilité de celui-ci, spécialement dans une cindynique aux conclusions incertaines.

Le principe d'intégration institutionnalise le décloisonnement nécessaire des compétences et des objets de la norme. Sa facilité de propagation dans les textes institutionnels ou de droit dérivé témoigne du fait que la gestion duale des risques sanitaires industriels est le fruit d'une décomposition, produit des premières révolutions industrielles. Une société post-industrielle, en toute logique, n'appelle-t-elle pas à une recomposition ?

Le droit matériel lié, non pas à des nouveaux modes de gestion du risque, ce qui fera l'objet du chapitre 1er du titre II de la présente étude, mais à l'évolution de la gestion traditionnelle des risques et de leur acceptation collective, montre, qu'il s'agisse du *droit industriel de l'environnement* ou du *droit de l'environnement industriel*, que la protection juridique du travailleur et de l'homme dans son environnement marquent une tendance au rapprochement, sinon à la réunion, faisant ainsi céder, ici ou là, la gangue dans laquelle se sont construites depuis le début du 19ème siècle les deux branches du droit.

284. L'étude des contrôles de l'*entreprise* et de l'*établissement* laisse apparaître à la fois une complexité de l'inspection sociale et un manque de procéduralisation de la transmission d'informations – spécialement environnementales – quant aux risques découverts. A la répartition exclusive des compétences semble correspondre un cloisonnement de l'administration. Il appert en outre que, lorsque la prévention déficiente de ces risques se double d'une infraction, le procès-verbal n'est pas l'arme habituelle de l'inspection. Tant en droit du travail que de l'environnement, les infractions sont enfin sensiblement moins réprimées que dans d'autres secteurs pénaux.

Les régimes de responsabilités divergent considérablement.

Les difficultés morales et matérielles pour le travailleur de rapporter la preuve de la faute de l'employeur, celle-ci pouvant être aisément présumée dans un contexte de prévention dont l'organisation incombe presque exclusivement à ce dernier, constituent les raisons d'un système de mutualisation de la prise en charge du dommage, accident ou maladie. Cette prise en charge varie au gré de l'acceptation collective d'un dommage dont la réalisation, contrairement au droit de l'environnement, n'est pas exclue ni toujours ressentie comme anormale.

Les avancées de responsabilité objective en droit de l'environnement, notamment sous l'impulsion du droit européen, concernent aujourd'hui un environnement lui-même objectif : eau, sols, biodiversité. La protection de l'homme contre les nuisances industrielles, par la médiation la plus fréquente de l'air, n'y est donc pas incluse. Aussi, le droit de la responsabilité objective environnementale pour la protection de l'homme dans son milieu ne devrait-il pas connaître d'évolution sous l'empire de la législation européenne actuelle. A défaut, des mécanismes de réparation indéterminée des dommages liés à une activité industrielle, indemnisant la victime quelle soit son rapport avec la dite activité, pourrait diminuer l'inégalité des régimes, en présentant toutefois le risque de déresponsabiliser les auteurs.

TITRE SECOND

VERS UNE RECOMPOSITION DU DROIT DES NUISANCES INDUSTRIELLES

INTRODUCTION AU TITRE SECOND

285. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et notamment la double explosion qui y a mis un terme, le droit des nuisances industrielles se repense.

L'émergence de risques nouveaux manifeste en effet rapidement les limites du droit jusque-là bâti sur les concepts, certes progressivement améliorés, du 19ème siècle. Spécialement, dans le cadre de cette étude, la division des polices internes et externes de l'établissement, qui non seulement ont montré leurs limites, tel qu'exposé dans le titre premier, mais encore ont sans doute entravé le développement harmonieux des deux branches de droit y consacrées, s'avère, dans la gestion de ces risques contemporains, peu relevante, quand elle n'a pas carrément disparu.

La santé publique devient, dans la gestion de ces risques nouveaux, l'élément manifestement déterminant. Les principes généraux du droit de l'environnement y sont confrontés[1183], et quelques fois, adaptés ou abandonnés au profit de principes spécifiques à tel ou tel risque.

Dans le premier chapitre de ce titre second, nous choisissons, pour illustrer ce propos, quatre modes nouveaux de gestion des risques sanitaires industriels et, pour conclure, un dommage avéré dans sa nature, pas encore complètement dans son degré. Ce choix nous semble illustratif des différences à souligner entre les nouvelles formes de gestion des risques, par rapport aux polices traditionnelles des établissements classés. Il ne poursuit pas cependant, par définition, un objectif d'exhaustivité. La problématique des sols pollués, par exemple, n'est pas abordée plus avant, notamment, comme souligné dans la première partie, dès lors qu'elle concerne le plus souvent des sites industriels à l'arrêt, où la comparaison avec le droit du travail n'est donc plus pertinente.

286. Une première section aborde la matière des substances dangereuses. Celle-ci apparaît dans un contexte commercial extrêmement actif, la Communauté européenne en étant la première productrice. Elle se manifeste ensuite par les difficultés financières de son évaluation. Elle ne peut faire oublier, enfin, que nombre de ses applications sont aussi médicales. En d'autres termes, la représentation de l'industriel s'enrichissant au détriment de l'environnement ou de la santé publique, en ce compris celle des travailleurs, de toute façon réductrice et surannée, s'avère ici sensiblement inadéquate. Le risque des substances dangereuses est en outre diffus, susceptible d'affecter l'air, l'eau, le sol ou le climat, et ses temps de latence peuvent s'avérer fort longs. Le droit de l'environnement a aussi, à cet égard, à traiter de nuisances anciennes et persistantes, dont nos contemporains ne sont pas directement responsables.

Une deuxième section aborde ce qui apparaît comme une application de la première en cas d'accident dit *majeur*. La complexité technologique entraîne une complexité de la maîtrise du risque et, quelques fois, laisse envisager, en cas d'accident, des effets de grande ampleur. La prévention de ces accidents et la limitation de leurs effets déplacent l'angle de vue jusqu'ici adopté. Ce n'est plus le risque généré par une activité qui est envisagé par le droit, mais la prévention et la gestion d'une catastrophe, qui a pour effet la libération de substances dangereuses dans l'environnement. Il s'agit, en d'autres termes, du régime des établissements dits « *Seveso* », qui englobe l'homme dans son milieu, l'environnement et le travailleur, ce

---

[1183] S. DROUET, « Santé et environnement en France : deux siècles de « symbiose » juridique (1802-2002) », *R.J.E.*, 3/2003, p. 329.

dernier pouvant être la cause de l'accident, en même temps que sa première victime. La section se ferme sur un exemple étranger, la loi française relative à la prévention des risques technologiques, dont certains mécanismes consacrent l'abandon d'habitudes législatives séculaires, telle la technique de l'éloignement, ou des avancées sur le terrain social, telle la participation institutionnalisée du travailleur à l'acceptation du risque.

La troisième section aborde le régime spécifique des établissements nucléaires. Cette spécificité est particulièrement étudiée sous l'angle de la nécessité, imposée par traité, d'établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs. Au-delà de la technique juridique choisie, spécialement dans notre Etat fédéral, se dégagent de cette exigence de *normes uniformes* des principes nouveaux, qui ne peuvent en effet plus appartenir au droit de l'environnement ou du travail. En d'autres termes, le risque nucléaire, dans ses dimensions sanitaires redoutables, et l'énergie nucléaire civile, dans ses avantages collectifs, imposent aussi une dimension éthique à l'appréhension juridique.

La quatrième section s'arrête sur le dernier risque apparu, celui craint de la modification génétique. Il présente, à l'évidence, de nombreuses caractéristiques. Sa perception sociale, renvoyant à des mythes originaires, se manifeste dans une crainte rarement aussi ardemment exprimée de l'opinion publique. Les avantages commerciaux, mais aussi environnementaux et médicaux de cette découverte, ne permettent cependant pas qu'on l'abandonne, si tant est que la science n'ait jamais résisté à la curiosité immanente à l'intelligence humaine. Aussi le principe de précaution est-il ici fortement sollicité, la dimension éthique prend de l'ampleur, et une approche chronologique de l'acceptation sociale du risque fait figure d'innovation juridique.

Une dernière section, enfin, aborde brièvement, car il n'est plus à proprement parler question d'approche comparative avec le droit du travail, les mécanismes juridiques difficilement mis en place pour limiter les effets d'un désastre –au sens ou l'on traite ici de la survie de l'homme. Il s'agit du constat du réchauffement de la planète, résultat de l'émission constante, depuis le milieu du 18ème siècle, de gaz à effet de serre d'origine industrielle. L'instauration d'un système de quotas échangeables, dans une vue enfin mondiale des nuisances industrielles, est dès lors examinée.

287. Le dernier chapitre du titre second envisage l'effet, sur la problématique étudiée, de la prolifération, depuis un demi-siècle, des droits fondamentaux. Fait marquant, ils s'attachent aussi bien au droit à l'environnement, au travail, à la santé, en bref, couvrent l'ensemble des aspects du sujet abordé. S'y ajoute, de façon médiate, le droit au respect de la vie privée et familiale ou à la vie.

Ils n'ont pas tous, toutefois, le même effet, ne comportent pas semblablement d'obligations correspondantes. Comment dès lors s'articulent-ils, sont ils concurrents ou complémentaires ? Et qu'offrent-ils de perspectives ? L'étude, basée principalement sur l'analyse de la jurisprudence conventionnelle et interne, s'attachera à répondre à ces questions.

CHAPITRE 1ER : L'EMERGENCE DE MODES NOUVEAUX DE GESTION DES RISQUES SANITAIRES INDUSTRIELS

Section 1. Les substances dangereuses

288. Le régime juridique des substances et préparations dangereuses présente une complexité rare. Aussi ne pourrait-il être question, dans les lignes qui suivent, d'en dégager tous les aspects, sous peine de dépasser largement l'objet de la présente étude.

Ce dernier impose toutefois que, dès le début de ce second titre, l'on s'arrête à la matière. Les substances et préparations dangereuses présentent cette première caractéristique, en effet, d'être régies, au niveau européen, par des dispositions prises, pour la plupart, sur pied des articles 100, puis 100A du traité CEE, c'est-à-dire relatifs au rapprochement des législations en vue de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur. En droit interne, les directives adoptées sur cette base sont transposées au titre des normes de produits, et relèvent en conséquence de la compétence de l'Etat fédéral.

Toutefois, le régime des substances et préparations dangereuses a, à l'évidence, un triple effet sur l'environnement, la santé publique[1184] et la protection du travailleur. Cet effet ne peut être rattaché à ce que nous avons appelé, au chapitre de l'objet commun du droit de l'environnement et du travail, une protection *par conséquence*, de l'environnement, de l'homme dans son milieu et du travailleur. Il s'agit au contraire du but, sinon expressément poursuivi, à tout le moins exprimé, par le législateur européen. Ainsi, la directive 93/67/CEE établissant les principes d'évaluation des risques pour certaines substances rappelle-t-elle que « *la réduction de l'exposition de certaines populations humaines ou de certains composants de l'environnement peut augmenter l'exposition d'autres populations humaines ou d'autres composantes de l'environnement* »[1185]. Ceci, comme il sera vu, encourage une approche globale interactive du danger, qui devrait envisager les effets d'une mesure environnementale sur le travailleur (formant une « *population humaine spécifique* ») et inversement.

Ce déplacement de l'angle de vue législatif, de la protection sanitaire des uns et des autres vers l'harmonisation nécessaire aux échanges commerciaux, véhicule un changement d'appréhension de la lutte contre les nuisances industrielles jusqu'ici étudiées. Il ne s'agit pas en effet de gérer le *risque* sanitaire lié à une activité, mais de régir, par les mesures de prévention, de précaution et d'information appropriées, le *danger* d'un produit ou d'une substance au regard de sa circulation commerciale. Ceci participe de la recomposition du droit des nuisances industrielles et la rend plus aisée, dès lors qu'à l'évidence le danger d'un

---

[1184] En ce compris la protection du consommateur dont, comme annoncé d'emblée, nous ne traitons pas dans le cadre de la présente étude.

[1185] Directive 93/67/CEE de la Commission, du 20 juillet 1993, établissant les principes d'évaluation des risques pour l'homme et pour l'environnement des substances notifiées conformément à la directive 67/548/CEE du Conseil, *J.O.L.*, n° 227, 8 septembre 1993, pp. 9 à 18, art. 3, § 6.

produit et ses modes de prévention accompagnent celui-ci en quelques mains qu'il passe, que ce soient celles de l'homme dans son environnement ou du travailleur.

289. Ceci posé, il convient de s'arrêter audit régime juridique des substances et préparations dangereuses. Sans vouloir décrire exhaustivement celui-ci, tâche comme indiqué redoutable et ici inappropriée, il semble toutefois nécessaire d'en synthétiser le cadre général. Spécialement dès lors que la doctrine, à laquelle nous aurions pu dans ce cas renvoyer, s'est peu livrée à cet exercice. Spécialement aussi au regard de la police des accidents majeurs, dont question à la section suivante, qu'il semble difficile d'appréhender dans sa globalité sans ce rappel.

Nous nous limiterons au cadre européen, source la plus féconde en la matière (§ 1). Il conviendra ensuite d'examiner si, nonobstant l'effet transversal du droit européen des substances et préparations dangereuses, les dispositions européennes et internes n'en régissent pas également les effets spécifiques sur l'environnement (§ 2) et le travailleur (§ 3).

§ 1er. Le droit européen des substances et préparations dangereuses, et transposition en droit interne

290. Trois directives et un règlement européen sont considérés comme formant le socle de la politique communautaire en matière de substances et préparations dangereuses.

Il s'agit des directives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances (A) ou préparations (B) dangereuses, du règlement concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances dangereuses existantes (C) et de la directive relative à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi, tant des substances que des préparations dangereuses (D).

A. La classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses

291. La directive 67/548/CEE du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses[1186] est considérée comme la directive cadre en cette matière. Elle a fait l'objet, à ce jour, de 9 modifications et 29 adaptations au progrès technique.

La directive 67/548/CEE a été adoptée sur pied de l'article 100 du traité CEE (article 94 TCE), c'est-à-dire au titre du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun. Elle visait alors « *la sauvegarde de la population, notamment des travailleurs* »[1187]. La protection de l'homme et de l'environnement ne s'inscrira au rang des objectifs de la directive qu'avec sa sixième modification[1188]. Elle poursuit, en d'autres termes, « *deux objectifs qui sont, d'une part, la sauvegarde de la population, notamment des travailleurs qui emploient des substances et préparations*

[1186] *J.O.*, n° 196, 16 août 1967, p. 1.
[1187] 1er considérant.
[1188] Directive 79/831/CEE du Conseil du 18 septembre 1979, *J.O.L.*, n° 259, 15 octobre 1979, pp. 10 à 28.

dangereuses (premier considérant), et, d'autre part, l'élimination des entraves aux échanges de ces substances et préparations (deuxième considérant) »[1189].

La directive comprend la définition des substances et préparations dangereuses (1) à laquelle renverront nombre de directives prises en matières voisines, notamment relatives à la protection des travailleurs et à la prévention des accidents majeurs.

Comme son nom l'indique, la directive 67/548/CEE repose sur un processus de classification, d'emballage et d'étiquetage des substances dangereuses (2), laissant la gestion de la mise sur le marché et de l'emploi de ces substances à des textes ultérieurs. Elle distingue les substances qui existaient lors de l'entrée en vigueur de sa sixième modification de celles qui n'existaient pas à cette date, appelées substances « *nouvelles* » (3), et organise pour ces dernières une procédure de notification (4) et d'évaluation des risques qu'elles présentent (5).

1. Définition

292. La directive 67/548/CEE définit les substances comme « *les éléments chimiques et leurs composés à l'état naturel ou tels qu'obtenus par tout procédé de production, contenant tout additif nécessaire pour préserver la stabilité du produit et toute impureté dérivant du procédé, à l'exclusion de tout solvant qui peut être séparé sans affecter la stabilité de la substance ni modifier sa composition* »[1190].

Ces substances sont dangereuses si elles sont explosibles, comburantes, inflammables, facilement inflammables, extrêmement inflammables, toxiques, très toxiques, nocives, corrosives, irritantes, sensibilisantes, cancérigènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction ou dangereuses pour l'environnement[1191].

Les préparations dangereuses sont « *les mélanges ou solutions composées de deux substances (dangereuses) ou plus* »[1192].

2. Classification, emballage et étiquetage

293. La directive concerne, d'abord, la classification des substances dangereuses. La ou les classes auxquelles une substance appartient caractérisent de la sorte le danger qu'elle comporte, et la nature et le degré des effets indésirables qu'elle pourrait provoquer.

L'annexe I de la directive reproduit la liste des substances ainsi classées, auxquelles sont attribuées la ou les catégories de dangers retenues, parmi les 15 visées à l'article 2, § 1er (explosibles, inflammables, nocives, etc...).

L'annexe V de la directive comprend les méthodes d'essai permettant de déterminer les propriétés physico-chimiques, toxicologiques (influences sur la santé) et écotoxicologique (incidences sur l'environnement) de la substance, afin d'en déterminer le classement.

[1189] C.J.C.E., 11 juillet 2000, aff. C-473/98, *op. cit.*, p. 135.
[1190] Art. 2, § 1.
[1191] Art. 2, § 2.
[1192] Art. 2, § 1er, b.

UNIVERSITE CATH. DE LOUVAIN
BIBLIOTHEQUE DE DROIT
PLACE MONTESQUIEU, 2
B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

L'annexe VI de la directive prescrit les critères de classification suivant lesdites propriétés physico-chimiques, toxicologiques et écotoxicologiques de la substance dangereuse envisagée. A chaque classification correspond un choix de symboles et indications de danger, ainsi qu'un choix de phrases indiquant les risques (phrase R) et les conseils de prudence (phrase S).

294. La directive comprend, ensuite, les dispositions en matière d'emballage des substances dangereuses, lesquelles doivent présenter des conditions de sécurité en matière d'étanchéité et de fermeture, variables suivant la dangerosité de la substance. Ainsi, par exemple, les substances toxiques, très toxiques ou corrosives doivent être munies « *d'une fermeture de sécurité pour les enfants et porter une indication de danger décelable au toucher* »[1193].

L'obligation d'étiqueter une substance dangereuse, enfin, incombe, en ce qui concerne les substances existantes[1194] au responsable de la mise sur le marché établi à l'intérieur de la Communauté, « *qu'il soit le fabricant, l'importateur ou le distributeur* »[1195]. L'étiquetage doit reprendre le nom de ce responsable ainsi que celui de la substance et les symboles de danger, les phrases R (nature des risques) et S (conseils de prudence).

Pour les substances dangereuses commercialisées après le 18 septembre 1981, appelées substances « *nouvelles* », la classification et l'étiquetage doivent faire l'objet d'une proposition par le fabricant ou le responsable de la mise sur le marché, dans un dossier de notification soumis à l'approbation de l'autorité compétente désignée par chaque Etat membre[1196].

Pour les substances existantes, ce rôle est joué par la Commission, assistée par un comité composé des représentants des Etats membres. Ce comité est divisé, en pratique, en quatre groupes de travail, suivant la classification envisagée, dont les réunions sont organisées par le Bureau européen des substances chimiques du Centre commun de recherche. Le Conseil peut être amené à statuer à la majorité qualifiée en cas de désaccord entre la Commission et le comité[1197].

3. Substances « *existantes* » et substances « *nouvelles* »

295. La distinction entre substances « *existantes* » et substances « *nouvelles* » est le produit de la directive 79/831/CEE du Conseil portant sixième modification de la directive 67/548/CEE[1198]. La date limite de transposition de la plupart des dispositions de la directive, soit le 18 septembre 1981, marque le jour séparant les substances « *existantes* », c'est-à-dire déjà mises sur le marché à cette date, des substances « *nouvelles* ». La directive invite en conséquence la Commission à établir une liste des substances « *existantes* ». Cette liste a été publiée en 1990 sous la forme d'un inventaire de 100.106 substances, connu sous le nom de *European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances* (EINECS)[1199].

[1193] Art. 22.
[1194] C'est-à-dire celles qui étaient sur le marché le 18 septembre 1981, sur ceci voir *infra*, C et D.
[1195] Art. 23, § 2, b.
[1196] Sur ceci, voir *infra*, 4.
[1197] Art. 29, §§ 3 et 4.
[1198] *Op. cit.*
[1199] *J.O.C.* n° 146A, 15 juin 1990, p. 1.
[11] Décision 85/71 de la Commission, *J.O.L.*, n° 30, 2 février 1985, p. 33.

Les substances « *nouvelles* », quant à elles, sont répertoriées dans une liste mise à jour avant la fin de chaque année civile[1200]. Cette liste est connue sous le nom d'*European List of notified Chemical Substances* (ELINCS) et comprend l'ensemble des substances chimiques qui ont été notifiées jusque-là.

Parmi les substances visées par l'inventaire EINECS ou la liste ELINCS, quelques 5.000 ont fait l'objet d'une classification et d'un étiquetage harmonisés, au sens de l'article 4 de la directive, et constituent en conséquence l'annexe I de celle-ci.

4. La notification des substances « *nouvelles* »

296. Les substances qui n'avaient pas fait l'objet d'une mise sur le marché au 18 septembre 1981, et qui ne font donc pas partie de l'EINECS, doivent, avant cette mise sur le marché, faire l'objet d'une notification à l'autorité nationale compétente.

L'obligation de notification repose sur le fabricant qui met une substance sur le marché, si cette substance est fabriquée dans la Communauté. Dans le cas contraire, c'est la personne établie dans la Communauté et responsable de la mise sur le marché communautaire de la substance ou le représentant exclusif du fabricant dans la Communauté, tel que désigné par celui-ci, qui effectue la notification[1201].

Le notifiant est tenu d'élaborer et d'introduire « *un dossier technique fournissant les éléments permettant d'apprécier les risques prévisibles immédiats ou différés que la substance peut présenter pour l'homme ou l'environnement et contenant toutes les données disponibles utiles pour cette appréciation* »[1202]. L'annexe VII A de la directive précise le contenu minimum que doit présenter ce dossier technique. Le dossier de notification, appelé « *dossier de base* » si la quantité de substance est comprise entre 1 et 10 tonnes par an[1203], contient aussi « *une déclaration concernant les effets défavorables de la substance en fonction des différentes utilisations prévisibles* » et une « *proposition de classification et d'étiquetage de la substance* »[1204].

Organisant l'interface avec les dispositions européennes relatives à la protection des lieux du travail, la directive impose également que la notification comprenne une proposition de fiche

---

[1201] Art. 2, § 1, d).
[1202] Art. 7, § 1er, 1er tiret.
[1203] Pour les quantités inférieures à 1 tonne et supérieures à 10 tonnes par an, la directive organise une procédure de notification adaptée. Ainsi, pour les quantités moindres, les annexes VIIB et C de la directive allègent le nombre d'informations à fournir. A l'inverse, si une substance mise sur le marché atteint 10 tonnes par an, des essais et études complémentaires peuvent être exigés par l'autorité compétente (art. 7, §§ 2 et 3). En outre, la directive pose comme principe que si la quantité totale de substances chimiques mises sur le marché par un fabricant est supérieure de 5 fois à la quantité faisant l'objet de la notification, celle-ci doit remplir les conditions requises pour la quantité immédiatement supérieure, les seuils étant de 10 kg, 100 kg, 1 tonne, 10 tonnes, 100 tonnes et 1.000 tonnes par an et par fabricant (art. 7, § 2 et 8, § 3).
[1204] Art. 7, § 1er, 2ème et 3ème tirets.

de données de sécurité[1205]. La directive 2001/58/CE de la Commission du 27 juillet 2001[1206] contient un guide d'élaboration de ces fiches[1207].

5. Evaluation et gestion des risques

297. Aux termes de la directive modifiant pour la septième fois la directive 67/548/CEE, « *il convient que toute nouvelle substance notifiée fasse l'objet d'une évaluation des risques* »[1208].

Il appartient à l'autorité compétente, qui reçoit la notification, d'effectuer cette évaluation, comprenant des recommandations sur la méthode d'essai et sur les mesures permettant de réduire ces risques pour l'homme et pour l'environnement, lorsqu'ils sont liés à la commercialisation de la substance[1209]. Cette évaluation est transmise à la Commission[1210].

La directive 93/67/CEE[1211] établit les principes de cette évaluation des risques, de façon à éviter les disparités entre les Etats membres à cet égard. Pour chaque substance notifiée, l'autorité compétente effectue une telle évaluation relative, d'une part, à la santé humaine et, d'autre part, à l'environnement. Des lignes directrices sont données à cette fin à l'autorité compétente, aux termes d'annexes à la directive[1212].

En synthèse, l'évaluation des risques comprend l'identification du danger, l'évaluation de l'exposition à laquelle tant les travailleurs, les consommateurs que l'homme dans son milieu sont susceptibles d'être soumis, et la caractérisation du risque[1213].

L'évaluation des risques conduit à l'une ou plusieurs des quatre conclusions visées par la directive.

> « *i) la substance ne pose pas de problème dans l'immédiat et ne demande pas à être étudiée plus avant (...) ;*
> *ii) la substance pose un problème et l'autorité compétente décide quels sont les renseignements complémentaires nécessaires pour réviser l'évaluation, mais elle diffère la demande d'informations jusqu'au moment où la quantité mise sur le marché atteint le seuil de tonnage suivant* » (soit 5 fois le seuil de la substance notifiée) ;
> *iii) la substance pose un problème et des renseignements complémentaires doivent être demandés immédiatement ;*
> *iv) la substance pose un problème et l'autorité compétente doit immédiatement faire des recommandations concernant la réduction des risques* »[1214].

[1205] Art. 7, § 1er, 4ème tiret et art. 27.
[1206] *J.O.L.*, n° 212, 7 août 2001, p. 24.
[1207] Ces fiches de sécurité ne sont pas, en Belgique, le seul instrument de protection du travailleur outre les risques liés aux substances et préparations dangereuses. Une loi du 28 janvier 1999 a en effet spécifiquement cet objet (sur ceci, voir *infra*, § 3).
[1208] Directive 92/32/CEE du Conseil du 30 avril 1992, *J.O.L.* n° 154, 5 juin 1992, pp. 1 à 29, 6ème considérant.
[1209] Art. 16, § 1er, alinéa 4.
[1210] Art. 17, alinéa 3.
[1211] *Op. cit.*
[1212] Art. 4 et 5, annexes I, partie b, II, partie b et III.
[25]Art. 3, § 4).
[1213] Art. 3.
[26]Art. 2, § 2, e).
[27] *Infra*, D.

Aux termes de la directive 93/67/CEE, ces « *recommandations* » qui constituent dans le cadre de la directive 67/548/CEE les seules mesures de gestion du risque, peuvent constituer en modification de la classification, de l'emballage ou de l'étiquetage, en modification de la fiche de données de sécurité, en modification des méthodes de précaution recommandées qui sont proposées par le notifiant dans le dossier technique, ou en « *conseils à l'intention des autorités de contrôle concernées, leur recommandant d'envisager des mesures adéquates de protection de l'homme et/ou de l'environnement contre les risques identifiés* »[1215].

La directive 76/769/CEE[1216] constitue dans le cadre de la gestion des risques un complément efficace à la directive 67/548/CEE, en ce qu'elle permet de limiter la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances ou préparations dangereuses, notamment lorsque l'évaluation des risques a mis en évidence un danger pour la santé humaine.

B. La classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses

298. La directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 1999 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses[1217] complète, pour lesdites « *préparations* », le système élaboré par la directive 67/548/CEE pour les « *substances* ».

Comme souligné, la directive 1999/45/CE a été adoptée sur pied de l'article 95 TCE (ancien article 100A), c'est-à-dire au titre du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Constatant qu'il subsiste, nonobstant la mise en œuvre de la directive 88/379/CEE[1218], à l'objet identique, « *des grandes disparités en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage* », la directive 1999/45 abroge cette dernière et ajoute au souci de « *garantir la protection de la population, en particulier des personnes qui, du fait de leur travail ou de leurs loisirs, sont en contact avec des préparations dangereuses* », celui d'assurer « *un niveau de protection élevé* » dès lors que ses dispositions « *concernent la santé, la sécurité et la protection de l'homme et l'environnement* »[1219].

Selon la Commission européenne, la plupart des produits chimiques commercialisés en Europe sont des préparations, et non des substances pures[1220]. Aussi s'avérait-il indispensable de se doter d'une législation spécifique pour les préparations dangereuses, quand bien même la directive existante sur les substances dangereuses devait demeurer la base de ce régime juridique particulièrement complexe.

Il est proposé de passer en revue ici les points communs (2) et les points divergents (3) des deux directives, après rappel définitionnel (1).

[1217] *J.O.L.*, n° 200, 30 juillet 1999, p. 1.
[1218] *J.O.L.*, n° 187, 16 juillet 1988, p. 14.
[1219] 3ème considérant.
[1220] Rapport sur l'application de la directive 67/548/CEE, de la directive 88/379/CEE, du règlement (CEE) n° 793-93 et de la directive 76/769/CEE, document de travail de la Commission SEC (1998) 1986 final.

1. Définition

299. La directive 1999/45/CE définit les préparations comme « *les mélanges ou solutions composées de deux substances ou plus* »[1221], reproduisant ainsi les termes que la directive 67/548/CEE y consacre.

Ces préparations sont dangereuses si elles contiennent au moins une substance dangereuse au sens des articles 2, § 2, des deux directives, libellés en termes identiques, et qui sont considérées comme dangereuses au terme de l'évaluation des dangers découlant des propriétés physico-chimiques, pour la santé ou pour l'environnement.

2. Les dispositions communes aux substances et aux préparations dangereuses

300. La classification des préparations dangereuses s'opère sur les mêmes catégories de danger que celles établies par la directive 67/548/CEE[1222].

Les symboles et indications de dangers, les phrases R (risques) et les phrases S (conseils de prudence)[1223], sont également applicables aux préparations dangereuses.

Il en va de même des méthodes d'essais, sauf si d'autres méthodes sont prescrites et sous réserve de la méthode dite « *conventionnelle* »[1224].

Il convient de souligner, enfin, que les liens tissés par le législateur européen entre ces deux directives impliquent qu'une modification à la directive 67/548/CEE relative aux *substances* ne pourrait manquer de porter conséquences à la classification, l'emballage ou l'étiquetage des *préparations*.

3. Les dispositions propres aux substances dangereuses et aux préparations dangereuses

301. Deux divergences notables se dégagent de l'analyse du régime des substances et préparations dangereuses.

D'une part, le caractère dangereux des préparations est évalué suivant deux systèmes, plutôt qu'un seul pour les substances.

D'autre part, les préparations, n'étant ni « *nouvelles* » ni « *existantes* », aucune procédure de notification n'est organisée avant leur commercialisation.

[1221] Art. 2, § 1er, b.

[1222] De même, les critères de cette classification sont ceux repris à l'annexe VI de la directive 67/548/CEE, sauf lorsque les dispositions relatives à l'évaluation des dangers physico-chimiques, pour la santé ou pour l'environnement, prescrivent l'application d'autres critères.

[1223] Décrits aux annexes II, III et IV de la directive 67/548/CEE.

[1224] Voir *infra* 3.

a). Les systèmes d'évaluation des substances

L'évaluation des dangers pour la santé ou pour l'environnement peut se réaliser, soit suivant la méthode d'essai visée par la directive 67/548/CEE[1225], soit suivant une méthode dite « *conventionnelle* » et décrite par la directive 1999/45/CE[1226].

Il s'agit d'une méthode de calcul intégrant les propriétés dangereuses des substances qui entrent dans la composition de la préparation. Elle repose sur des limites de concentration à appliquer lors de cette évaluation des dangers[1227].

Pour la santé, le résultat du calcul permet de subdiviser les effets dangereux en « *effets létaux aigus ; effets irréversibles et non létaux après une seule exposition ; effets graves après expositions répétées ou prolongées ; effets corrosifs, effets irritants ; effets sensibilisants ; effets cancérogènes, effets mutagènes, effets toxiques pour la reproduction* ».

S'agissant de la protection de l'environnement, les méthodes d'évaluation par calcul divergent selon que l'environnement est aquatique ou terrestre[1228].

Cette méthode de calcul conventionnelle permet de faire l'économie d'essais en laboratoire, qui représentent un coût considérable et l'utilisation inévitable de nombre d'animaux.

C'est la raison pour laquelle la méthode conventionnelle, aux termes de la directive 1999/45/CE, constitue la règle, tandis que les méthodes d'essais définies par la directive 67/548/CEE deviennent l'exception.

En outre, « *lorsque les deux méthodes ont été utilisées, seule la méthode d'essai prescrite par la directive 67/548 est retenue quant à ses résultats, sauf s'il s'agit d'effets cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, auquel cas seule la méthode* » conventionnelle s'applique[1229].

b). Les notifications

Les préparations sont composées de substances qui sont énumérées soit dans l'ELINCS soit dans l'EINECS. Il n'y a donc pas de préparation, en tant que telle, qui puisse être qualifiée de « *nouvelle* » ou d' « *existante* ». Si une préparation contient une substance « *nouvelle* », cette dernière sera toutefois préalablement notifiée, en vertu de la directive 67/548/CEE.

C. L'évaluation des risques des substances existantes

302. Le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil du 23 mars 1993, concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes[1230], a été élaboré suite au 4ème programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982 à

[1225] Annexe V.
[1226] Annexe II (effets sur la santé) et III (effets sur l'environnement).
[1227] Annexes II et III, partie B.
[1228] Partie A ou B de l'annexe III.
[1229] Art. 6, § 2, b), alinéa 3.
[1230] *J.O.L.* 273, 26 octobre 2000, p. 5.

1986)[1231], lequel prévoit « *d'harmoniser les méthodologies d'évaluation d'impact des substances chimiques sur l'homme et l'environnement afin d'éviter des évaluations disparates dans différents Etats membres* ».

Comme souligné, le règlement est basé sur l'article 100A du traité CEE (95 TCE) et vise à préférer aux seules propriétés dangereuses d'une substance une évaluation des risques qu'elle présente pour la santé humaine et l'environnement.

Il repose sur une collecte d'informations sur les substances « *existantes* » (1), l'établissement de listes de substances prioritaires (2), une évaluation des risques (3) et une identification des mesures nécessaires pour contrôler ceux-ci (4).

1. La collecte d'informations sur les substances « *existantes* »

303. Le règlement s'applique virtuellement aux 100.106 substances chimiques « *existantes* » inventoriées dans l'EINECS.

Un tel nombre, toutefois, empêche la collecte et la communication d'informations pour chacune des quantités produites ou importées. Le règlement organise en conséquence un régime différencié suivant que les substances visées sont inscrites ou non à l'annexe I du règlement, d'une part, et selon que les quantités sont supérieures à 1.000 tonnes ou comprises entre 10 et 1.000 tonnes par an, d'autre part[1232].

Enfin, le fabricant ou l'importateur qui a connaissance de la possibilité d' « *un risque grave pour l'homme ou l'environnement, communique immédiatement ces informations à la Commission et à l'Etat membre dans lequel il est établi* » (art. 7, § 2).

2. L'établissement de liste de substances prioritaires

304. Le grand nombre de substances « *existantes* » empêchant, comme souligné, la collecte d'informations sur l'ensemble de celles-ci, la Commission a établi des listes de substances prioritaires « *nécessitant une attention immédiate du fait des effets potentiels qu'elles*

[1231] *J.O.C.* 46, 17 février 1983, p. 1.

[1232] Pour les substances produites ou importées au-delà de 1.000 tonnes par an et inscrites à l'annexe I, une fiche de données complète devait être communiquée à la Commission pour le 4 juin 1994. Pour les substances produites ou importées en quantité supérieure à 1.000 tonnes par an, absentes de l'annexe I du règlement, une fiche de données complètes devait être transmise pour le 24 juin 1995. Enfin, pour les substances chimiques produites en petite quantité (entre 10 et 1000 tonnes par an), une déclaration restreinte devait être établie pour le 4 juin 1998 (art. 3).
Pour ces dernières, les informations communiquées à la Commission devaient comporter : le nom de la substance ; les quantités produites et/ou importées ; la classification et l'étiquetage selon la directive 67/548/CEE ; et les utilisations raisonnablement prévisibles (art. 4). A ces informations s'ajoutaient, pour les quantités comprises entre 10 et 1.000 tonnes : les propriétés physico-chimiques ; les propriétés toxicologiques et éco-toxicologiques (art. 3). Ces informations communiquées doivent être tenues à jour par les fabricants et les importateurs, lesquels notifient, le cas échéant : « *les nouvelles utilisations de la substance (...) ; les nouvelles données obtenues sur les propriétés physico-chimiques, les effets toxicologiques ou éco-toxicologiques, lorsqu'elles sont susceptibles d'affecter l'évaluation du risque potentiel de la substance ; la modification de la classification provisoire en vertu de la directive 67/548/CEE* ». Les changements de volume de production d'importation sont par ailleurs communiqués tous les trois ans (art. 7, § 1er).

pourraient avoir sur l'homme et l'environnement »[1233]. Quatre listes, représentant 141 substances chimiques, ont été de la sorte adoptées par la Commission. Pour ces substances, les fabricants et les importateurs sont tenus, « *dans un délai de six mois à compter de la publication de la liste, de présenter au rapporteur*[1234] *toutes les informations disponibles et pertinentes ainsi que les rapports d'étude correspondants pour évaluer les risques de la substance concernée* »[1235].

3. Evaluation et gestion des risques

305. L'évaluation des risques que présentent les substances « *existantes* » repose principalement sur les Etats membres, chacun étant désigné responsable de l'évaluation d'un certain nombre de substances figurant sur les listes prioritaires.

A l'instar de la directive 93/67/CEE de la Commission pour les substances « *nouvelles* », un règlement de la Commission arrête les critères visant à harmoniser dans l'ensemble des Etats membres l'évaluation des risques pour les substances existantes. Ce règlement prescrit le procédé d'évaluation des risques, qu'il décrit en quatre étapes distinctes :

- l'identification des dangers, entendue de celle « *des effets indésirables qu'une substance est intrinsèquement capable de provoquer* » ;

- l'évaluation du rapport dose (concentration) – réponse (effet), définie comme « *l'estimation de la relation entre la dose, ou le niveau d'exposition à une substance, et l'incidence et la gravité d'un effet* » ;

- l'évaluation de l'exposition, qui se comprend comme « *la détermination des immissions, des voies de transfert et de vitesse de déplacement d'une substance et de sa transformation ou de sa dégradation afin d'évaluer les concentrations / doses auxquelles les populations humaines ou les composantes de l'environnement (le milieu aquatique, le milieu terrestre et l'air) sont exposées ou susceptibles de l'être* » ;

- et enfin une caractérisation des risques, c'est-à-dire « *l'estimation de l'incidence et de la gravité des effets indésirables susceptibles de se produire dans une population humaine ou une composante de l'environnement en raison de l'exposition, réelle ou prévisible à une substance* » (art. 2).

Comme indiqué, ce procédé d'évaluation des risques est celui recommandé par ailleurs par la Commission s'agissant de l'application du principe de précaution[1236].

Lorsque les risques pour la santé et l'environnement sont évalués, après avoir, le cas échéant requis des fabricants ou importateurs de fournir des informations et de procéder à des essais supplémentaires[1237], le rapporteur rédige un rapport qu'il communique à la Commission, comme le prescrit l'article 10 du règlement n° 793/93.

[1233] Art. 8, § 1er.
[1234] Voir *infra*, 3.
[1235] Art. 9, § 1er.
[1236] Sur ceci, voir *supra*, titre I, chapitre 2, section 1, § 2, II.
[1237] Règlement (CE) n° 2592/2001 de la Commission du 28 décembre 2001, *J.O.L.* 345, 29 décembre 2001, p. 25.

Cette dernière soumet à un Comité de représentants des Etats membres une « *proposition de résultats de l'évaluation des risques des substances prioritaires ainsi que, si nécessaire, une recommandation de stratégie appropriée pour limiter ces risques* »[1238].

Enfin, telle la directive 67/548/CEE, le règlement CEE n° 793/93 comprend peu de dispositions relatives à la gestion du risque. Tout au plus, sur la base d'une stratégie de réduction des risques proposée par le rapporteur, la Commission peut-elle soumettre au Comité des représentant des Etats membres un projet de recommandation comportant des mesures à prendre. Celles-ci peuvent prévoir de limiter la mise sur le marché de l'emploi d'une substance sur la base de la directive 76/769/CEE.

D. La limitation de la mise sur le marché et de l'utilisation des substances et préparations dangereuses

306. La directive 76/769/CEE[1239] vise tout à la fois, aux termes de ses premier et cinquième considérants, à la protection de la population et notamment des personnes en contact avec ces substances, de l'environnement, de la qualité de la vie, ainsi qu'à la suppression des entraves aux échanges résultant de réglementations nationales divergentes, dans un but de protection de la population.

En conséquence de ce dernier objectif, elle a été adoptée sur pied de l'article 100A du traité CEE (art. 95 TCE).

Les substances limitées, voire interdites, sont énumérées dans une annexe unique, modifiée 26 fois à ce jour et traitant de 900 substances réparties en 47 groupes. Les modifications nécessaires à l'adaptation des annexes aux progrès techniques pour les substances et préparations qui y sont déjà visées sont arrêtées par directives de la Commission, adoptées selon la procédure prévue à l'article 29 de la directive 67/548/CEE, beaucoup plus rapide que la procédure de codécision nécessaire à modifier la directive elle-même.

Le plus souvent, la substance ou la préparation est autorisée, mais son usage est réglementé. Ainsi peuvent-ils être interdits pour le grand public, mais non pour les utilisateurs professionnels[1240] ou peuvent-ils n'être interdits que pour certaines applications[1241].

Ces limitations peuvent provenir de la notification d'une substance « *nouvelle* », sur pied de la directive 67/548/CEE, à l'initiative d'un organisme international comme l'OMS, l'OIT, la FAO, l'OCDE ou le PNUE, ou d'une résolution du Conseil[1242].

[1238] Art. 11, § 1er.

[1239] Directive 76/769/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires ou/et administratives des Etats membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, *J.O.L.*, n° 262, 27 septembre 1976, p. 201.

[1240] Tel est le cas du Pentachlorophénol.

[1241] Ainsi le nickel n'est pas interdit en soi mais ne doit pas être utilisé dans les produits destinés à entrer en contact avec la peau (groupe 28).

[1242] Telle par exemple la résolution sur la prévention du cancer ou concernant le cadmium. Il peut s'agir aussi d'une évaluation d'une substance existante réalisée au titre du règlement (CEE) n° 793/93, qui aboutirait à une recommandation visant à limiter la mise sur le marché d'une substance prioritaire, ou d'une clause de sauvegarde

Une dernière cause d'intervention de la Commission dans la limitation sur la mise sur le marché de l'emploi des substances et préparations dangereuses tient à la procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, organisée par la directive 98/34/CE du 22 juin 1998[1243]. Aux termes de celle-ci, la Commission et les organismes de normalisation – européens et nationaux – sont informés de l'établissement ou de la modification, par un organisme national, d'une norme, que celle-ci consiste en la transposition non équivalente d'une norme internationale en une nouvelle norme nationale ou en une modification d'une norme nationale. Il s'agit là d'une source importante d'adaptation de la directive 76/769/CEE.

E. Le droit fédéral des substances dangereuses

307. Les directives européennes évoquées ci-dessus ont été transposées en droit interne par arrêté royal, au titre des normes de produits, de compétence fédérale[1244].

La loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de la santé[1245] constitue la loi-cadre de la plupart des normes de produits adoptées dans une perspective environnementale ou sanitaire et concernant leur mise sur le marché. L'article 2 de cette loi reprend plusieurs des définitions portées par la directive 67/548/CEE, telles celles des substances et préparations dangereuses, et renvoie à la définition de l'EINECS au sens de la même directive.

L'article 7 habilite le Roi à déterminer la procédure de notification des substances nouvelles. La classification, l'emballage, l'étiquetage et la mise sur le marché peuvent par ailleurs être réglés par le Roi sur pied de l'article 1er de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques, et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes[1246], et de l'article 5 de la même loi du 21 décembre 1998[1247].

En l'occurrence, les directives européennes sus décrites ont été transposées en droit belge, principalement, par l'arrêté royal du 19 mars 1981 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances et préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi[1248], l'arrêté royal du 24 mai 1982 réglementant la mise sur le marché de substances pouvant être dangereuses pour l'homme ou son environnement[1249], l'arrêté royal

---

prescrite par une directive ou un règlement relatif au contrôle et à la sécurité d'une substance chimique spécifique (*rapport sur l'application (...) de la directive 76/769/CEE*, SEC (1998), 1986 final, pp. d7 à d9).

[1243] *J.O.L.*, n° 204, 21 juillet 1998, pp. 37 à 48.

[1244] Art. 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

[1245] *Mon. b.*, 11 février 1999.

[1246] *Mon. b.*, 6 mars 1921.

[1247] L'article 723*bis*15 porte interdiction de production et d'utilisation de certaines substances et préparations toxiques ou soumet à autorisation la production et l'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses.

[1248] *Mon. b.*, 26 mars 1981. Cet arrêté royal a été abrogé, en ce qu'il concerne les préparations dangereuses, par l'art. 16 ancien de l'arrêté du 11 janvier 1993.

[1249] *Mon. b.*, 2 juillet 1982.

du 11 janvier 1993 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi[1250], les arrêtés royaux des 25 février 1996[1251], 5 octobre 1998[1252], 23 octobre 2001[1253] et 18 juin 2003[1254] limitant la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances ou préparations dangereuses.

L'autorité compétente habilitée à recevoir ces notifications est, en Belgique, le Ministre ou le Secrétaire d'Etat qui a la Santé publique et l'Environnement dans ses compétences[1255].

308. Il convient de souligner que, comme l'a dit pour droit la Cour de justice, les Etats membres demeurent compétents pour interdire toute utilisation de substances dangereuses, quand bien même celles-ci ont fait l'objet de dispositions européennes en matière de classification. Le fait, en d'autres termes, qu'une substance dangereuse ait été classée « *ne (fait) pas obstacle à ce qu'un Etat membre réglemente l'utilisation professionnelle* » de cette substance[1256]. Une telle réglementation constitue cependant une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation, au sens de l'article 28 TCE. Une telle restriction, comme on le sait, peut être justifiée par des intérêts supérieurs, tels que, aux termes de l'article 30 TCE « *la protection de la santé et de la vie des personnes* ». Dans l'affaire citée, la Cour a considéré qu'elle n'apercevait pas d'autres raisons que la protection du travailleur à l'existence d'une disposition interne interdisant tout usage professionnel de la substance en cause – en l'occurrence le trichloréthylène – et qu'en conséquence elle ne transgressait pas l'article 28.

On notera à cet égard que l'article 30 TCE constitue la base commune à la justification des restrictions aux importations en matière de droit du travail, de l'environnement ou de la consommation, dès lors que la santé, parmi les biens et intérêts protégés par ledit article « *occupe le premier rang* »[1257].

Cette jurisprudence ne s'applique toutefois qu'aux substances classifiées mais non visées par la directive 76/769 relative à la mise sur le marché et l'utilisation. L'objectif de cette dernière en effet « *ne saurait être réalisé si les Etats membres étaient libres d'élargir les obligations qu'elle prévoit. Les dispositions de cette directive ont un caractère exhaustif et le maintien ou l'adoption par les Etats membres de mesures autres que celles prévues par ladite directive sont incompatibles avec* (son) *objectif* »[1258].

[1250] *Mon. b.*, 17 mai 1993.
[1251] *Mon. b.*, 11 avril 1996.
[1252] *Mon. b.*, 17 décembre 1998.
[1253] *Mon. b.*, 30 novembre 2001.
[1254] *Mon. b.*, 8 juillet 2003.
[1255] A.R. du 24 mai 1982, art. 1, § 5. L'arrêté royal du 13 novembre 1997 a par ailleurs créé auprès du Service Public Fédéral de la Santé Publique une Commission des Produits dangereux. Cette Commission reçoit les informations demandées du notifiant, les examine, sert de médiateur en cas de conflit concernant l'utilisation des informations disponibles entre notifiant et notifiant potentiel et évalue les risques aux fins de déterminer les risques présentés par les substances notifiées. La même Commission demande des informations et examens complémentaires relatifs aux substances ou aux produits qui en sont dérivés et adresse, sur le tout, un avis motivé au Ministre dans les 55 jours de sa saisine (A.R. 24 mai 1982, art. 5). Les arrêtés royaux des 24 mai 1982 et 11 janvier 1993 contiennent enfin des dispositions pénales, renvoyant à la loi du 24 février 1921 pour le premier et à la loi du 21 décembre 1998 pour le second.
[1256] C.J.C.E., 11 juillet 2000, aff. C-473/98, *op. cit.*, points 30 à 32.
[1257] C.J.C.E., 10 novembre 1994, (ORTSHEIT C. EURIM PHARM), aff. C 320/93, *Rec.*, p. I-5243, point 16, et *supra*, titre 1, chapitre 2, section 3, § 2.
[1258] C.J.C.E., 15 septembre 2005, (CINDU CHEMICALS B.V. ET AL.), aff. C-281/03 et C-282/03, point 44.

F. Les interdictions de production : les polluants organiques persistants (POP)

309. La législation européenne susvisée, et sa transposition en droit belge, a pour finalité la réalisation du développement harmonieux du marché intérieur des substances dangereuses, avec, le cas échéant, des mesures de limitation, voire d'interdiction, de mise sur le marché ou d'utilisation.

Douze substances dangereuses sont de surcroît interdites de *production*. C'est l'objet du règlement CE n° 850/2004 du 23 avril 2004[1259].

Celui-ci est pris, contrairement aux directives organisant le classement, l'étiquetage, l'emballage et la mise sur le marché de substances et préparations dangereuses, sur pied de l'article 175, § 1, du traité, c'est-à-dire poursuivant l' « *objectif principal (de) la protection de l'environnement et de la santé humaine* »[1260]. Ces substances baptisées « *polluants organiques persistants* » (POP) ont pour point commun de pouvoir parcourir de longues distances et de persister longtemps dans l'environnement, et d'être susceptibles de s'accumuler dans les organismes vivants[1261].

Le règlement vise à interdire, éliminer ou limiter la production, la mise sur le marché et l'utilisation de 16 substances[1262]. Le règlement a également pour objet de réduire les rejets de ces substances « *en vue d'y mettre fin dès que possible* » et de régir la gestion des déchets[1263]. L'ensemble de ces substances sont interdites de production, mise sur le marché et utilisation, « *soit en tant que telles, soit dans les préparations, soit sous forme de constituant d'articles* »[1264].

Cette interdiction générale est toutefois assortie de dérogations temporelles ou liées à des utilisations spécifiques, ainsi que de mesures transitoires pour certaines substances déjà en circulation[1265].

Les utilisations doivent alors être autorisées par les autorités compétentes des Etats membres[1266].

[1259] Règlement (CE), n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE, *J.O.L*, n°. 158, 30 avril 2004, pp. 7 à 49.

[1260] 1er considérant.

[1261] En adoptant ce règlement, la Communauté fait également suite au protocole, qu'elle a signé à Aarhus le 24 juin 1998, à la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, faite à Genève le 13 novembre 1979 (*Mon. b.*, 27 octobre 1982). Ce protocole est relatif aux polluants organiques persistants (POP). Le règlement procure également application à la convention de Stockholm du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants, élaborée sous l'égide des Nations Unies.

[1262] Faisant l'objet de la convention ou du protocole susvisés (aldrine, chlordane, chlordécone, dieldrine, endrine, heptachlore, hexabromobiphenyle, hexachlorobenzène, mireix, PCB, toxaphène, DDT, HCH, HAP, dioxine et furane).

[1263] Art. 1er, § 1er.

[1264] Art. 3.

[1265] PCB et DDT en circuit fermé sur un site déterminé, HCH pour des applications et des durées fixées.

[1266] Et notifiées au secrétariat de la Convention de Stockholm (dont les fonctions sont assurées par le directeur exécutif du PNUE). Cette notification ne peut être effectuée que si, cumulativement, l'annexe au règlement autorise cette utilisation, si le processus de fabrication transforme la substance en une ou plusieurs autres substances qui ne présentent pas les caractéristiques des POP et si les êtres humains et l'environnement ne sont pas censés être exposés à des quantités significatives de cette substance pendant sa production et son utilisation (art. 4, § 3, alinéa 2).

Le règlement soumet également quatre substances à des limitations d'émission[1267]. Pour celles-ci, avant le 20 mai 2006, « *les Etats membres dressent et tiennent à jour des inventaires d'émissions dans l'air, les eaux et les sols* ». Lors de l'examen d'une demande de permis d'un établissement susceptible d'émettre ces quatre substances, l'autorité compétente doit examiner « *en priorité les procédés, techniques ou méthodes de remplacement qui présentent la même utilité mais qui évitent la formation et le rejet* » de telle nature[1268].

Les substances interdites, auxquelles s'ajoutent les PCDD/PCDF[1269] ne peuvent « *dans la mesure du possible* » contaminer des déchets et « *sont éliminées ou valorisées sans retard injustifié* » suivant les indications visées à l'annexe V du règlement, de manière à ce que les POP que ces substances « *contiennent soient détruits ou irréversiblement transformés de telle sorte que les déchets et rejets restants ne présentent plus les caractéristiques de polluants organiques persistants* ». Aucune valorisation, récupération, réutilisation, aucun recyclage de ces substances n'est autorisé. Toutefois, les déchets constitués de ces substances en deçà de limites de concentration fixées peuvent faire l'objet de dérogation[1270].

Les Etats membres et la Commission, chacun pour ce qui le concerne, sont tenus d'élaborer un plan de mise en œuvre du règlement. Les plans nationaux de mise en œuvre, élaborés selon une procédure administrative permettant au public de participer de manière effective, comportent notamment les « *mesures destinées à identifier, caractériser et réduire au minimum en vue d'éliminer si possible et dès que possible le total des émissions* » des quatre substances citées ci-dessus.

Le règlement 850/2004 a été adopté en vue de mettre rapidement en œuvre les mesures de contrôle des substances figurant sur les listes de la convention de Stockholm et du protocole d'Aarhus. Cependant, le projet de règlement REACH pourrait atteindre le même but et, dans ce cas, devrait porter modification dudit règlement.

G. Critique du système

310. L'on rappellera que, précisément, c'est la lutte contre les nuisances supposées délétères émanant d'industries chimiques qui est à la base du décret impérial du 15 octobre 1810. L'on se souviendra aussi que ce décret, qui constitue la première police externe des établissements, repose sur une classification – une nomenclature – de ceux-ci, instrument familier aux chimistes depuis Lavoisier, disparu 16 ans plus tôt. Cette première police des établissements classés a marqué une rupture d'avec les polices sanitaires de l'ancien régime, lesquelles visaient, avec moult imperfections, à gérer les polices internes à la ville, sans distinction particulière entre l'ouvrier et le voisin, préfigurant les législations hygiénistes. Cette rupture se manifeste par l'éloignement de l'établissement classé, avec pour double conséquence l'objectivisation de la nature et l'abandon juridique de l'ouvrier à son sort.

Il est dès lors remarquable que le régime européen des substances dangereuses soit, à nouveau, chronologiquement le premier à se départir des modes classiques de gestion des

---

[1267] PCDD/PCDF, HCB, PCB, HAP.
[1268] Art. 6, §§ 1er et 6.
[1269] Cfr annexe IV du règlement.
[1270] Art. 7.

risques industriels. Certes, la technique du classement est ici particulièrement à l'œuvre, ce qui ne constitue pas une nouveauté. De même, l'évaluation des risques et des dangers des substances dangereuses n'a pas précédé le système d'évaluation des incidences des projets d'exploitation sur l'environnement. Mais, comme déjà souligné, l'appréhension des substances dangereuses en termes de produits constituant un danger offre une protection contre leur production et leur utilisation pathogènes, quels que soient les bénéficiaires de cette protection.

Cette protection en amont, comme il sera vu, n'empêche pas l'adoption de dispositions spécifiques en matière de protection de l'environnement et du travailleur, pour les substances dangereuses qui, n'ayant pas fait l'objet d'interdiction de production, sont susceptibles d'attenter à l'un ou à l'autre.

311. Le système européen tel que décrit est cependant imparfait. L'écueil principal est lié à l'évaluation des risques et dangers. Le nombre de « *substances existantes* », dépassant la centaine de milliers, ainsi que le coût et le temps nécessaires aux études de risques et dangers, expliquent que celles-ci ne sont réalisées que pour un petit nombre d'entre elles[1271]. Il en résulte, en clair, « *une méconnaissance assez générale du risque chimique* »[1272]. En outre, l'évaluation conduit à des conclusions éphémères, vu l'évolution des connaissances scientifiques, et ne comporte pas l'examen des effets de l'interaction avec d'autres substances. Elle se base, comme évoqué, sur des informations des fabricants et importateurs, et non des utilisateurs, lesquels pourraient cependant utilement éclairer l'analyse des risques et des dangers au regard de la mise en oeuvre concrète de la substance dangereuse concernée. Cette carence notoire dans l'évaluation a de surcroît des répercussions sur la responsabilité, dès lors qu'il s'avère dans ces circonstances particulièrement difficiles d'établir le lien de causalité[1273].

Enfin, l'évaluation telle qu'organisée met à mal le principe de précaution qui, appliqué avec la même rigueur qu'aux établissements classés pour la protection de l'environnement, devrait conduire à interdire la mise sur le marché et l'utilisation de la plupart des substances dangereuses. L'augmentation considérable de pathologies liées à la prolifération des substances chimiques, estimées à 400 millions de tonnes par an, ne fait que renforcer le constat. Les cancers, troubles de la croissance ou de la reproduction ont d'ailleurs directement inspiré la catégorisation des substances dangereuses.

La réalité économique, toutefois, d'une industrie chimique européenne première au monde, et occupant près de 2 millions de personnes, confère à la problématique une toute autre dimension, spécialement si une partie de cette industrie participe de la fabrication de traitements thérapeutiques, la balance penchant, quoi qu'il en soit, vers un allongement constant de l'espérance de vie.

Aussi, c'est une espèce de quadrature du cercle que la Commission européenne a à résoudre, se résumant à rencontrer les exigences de santé publique, ressenties comme de plus en plus légitimes, avec les moyens à mettre en oeuvre à cette fin, passant par une meilleure connaissance des risques et dangers constitués par les produits chimiques, sans pour autant que ces évaluations ne nécessitent des délais et n'entraînent des coûts excessifs.

[1271] Estimé à environ 150.

[1272] PH. CHEMIN, « Le projet REACH : un impératif pour la santé et l'environnement ou une contrainte excessive pour l'industrie chimique européenne ? », *B.D.E.I.*, n° 3/2004, p. 5.

[1273] *Ibid.*, p. 6.

H. Le programme REACH

312. Le livre blanc de la Commission intitulé « *Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques* », publié en février 2001[1274], concluait à une réforme en profondeur du régime des substances et préparations dangereuses. La proposition de règlement du 29 octobre 2003 a cet objet[1275].

La nouveauté la plus marquante est, d'une part, que toutes les substances, existantes ou nouvelles, devront faire l'objet d'un enregistrement, et que, d'autre part, l'évaluation des risques et dangers est mise principalement à charge des producteurs, par l'intermédiaire d'une Agence européenne des produits chimiques[1276].

En bref, le système REACH (Registration, Evaluation, Autorisation of CHemicals) impose l'enregistrement des substances et préparations (1), leur évaluation (2), soumet certaines d'entre elles à autorisation (3) et prévoit une procédure de restriction (4). Une approche critique (5) clôt cette présentation synthétique.

1. L'enregistrement

313. Tout fabricant ou importateur établi sur le territoire de la Communauté qui produit ou importe une substance en quantité de plus d'une tonne par an sera soumis à l'obligation générale d'enregistrement[1277], à l'exception des substances dont les propriétés et les risques qu'elles présentent sont suffisamment connus ou ont été pris en compte lors de l'évaluation d'autres substances enregistrées[1278]. Lorsque la quantité dépasse 10 tonnes par an par fabricant ou importateur, un rapport sur la sécurité chimique de la substance fabriquée ou importée, comportant des détails des mesures de gestion des risques, sera nécessaire[1279].

[1274] COM (2001) 88 final.

[1275] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques et modifiant la directive 1999/45/CE et le règlement (CE) n° 850/2004 concernant les polluants organiques persistants (COM (2003) 644 final).

[1276] Cette agence est un organe de la Communauté européenne, dotée de la personnalité juridique (art. 98). L'agence est chargée, principalement de coordonner les actions des autorités compétentes nationales dans le cadre du système REACH. Elle assume spécialement une tâche de conseil auprès de ces Etats. Outre un conseil d'administration, un directeur exécutif, un secrétariat et une chambre de recours, l'agence comporte trois comités. Un comité d'évaluation des risques, déjà cité, qui « *élabore les avis de l'agence sur les risques pour la santé humaine et l'environnement dans le cadre des procédures d'autorisation et des restrictions* » ; un comité d'analyse socio-économique, « *qui élabore les avis de l'agence sur toute question liée à l'analyse socio-économique des substances* » ; et un comité des Etats membres « *qui coordonne les travaux d'évaluation, de classification, d'étiquetage et d'identification de substances extrêmement préoccupantes* » (art. 72, alinéa 1).

[1277] Art. 5.

[1278] Art. 4 et annexes II et III.

[1279] Art. 9. Les annexes IV à IX de la proposition de règlement précisent les informations qu'il y a lieu de communiquer à propos de la substance à enregistrer. Le rapport sur la sécurité chimique comprend une évaluation détaillée de la sécurité chimique, qui contient : « *une évaluation des risques pour la santé humaine ; une évaluation des risques que les propriétés physico-chimiques représentent pour la santé humaine; une évaluation des risques pour l'environnement; et une évaluation PBT* (persistantes, bioaccumulables et toxiques) *et VPVB* (très persistantes et très bioaccumulables) ». Si cette évaluation permet de classer la substance comme dangereuse, conformément à la directive 67/548/CEE ou si la substance est évaluée comme étant PBT ou VPVB, l'évaluation de la sécurité chimique comporte encore une évaluation de l'exposition et une caractérisation des risques, portant sur l'ensemble des utilisations identifiées du fabricant ou de l'importateur (art. 13).

Cette obligation générale d'enregistrement concerne aussi bien les substances « *existantes* » que les substances « *nouvelles* », si bien que les dispositions de la directive 67/548/CEE qui régissent la notification des substances « *nouvelles* » seront abrogées par une directive adoptée concomitamment[1280].

2. Evaluation des substances

314. La proposition de règlement prévoit deux types d'évaluation : une évaluation des dossiers[1281], et une évaluation des substances[1282].

Pour l'évaluation des dossiers, l'autorité compétente est celle de l'Etat membre dans lequel la substance est produite ou celui où le déclarant est établi. Cette autorité évalue toute proposition d'essai formulée dans un dossier et peut demander des informations complémentaires.

Pour l'évaluation des substances, les autorités nationales inscrivent l'une de celles-ci dans un plan glissant, si elles sont fondées à considérer que cette substance présente un risque pour la santé ou l'environnement. Pour ce faire, les Etats membres se basent sur les critères dégagés par l'Agence européenne des produits chimiques pour la détermination des substances prioritaires, devant faire l'objet d'une évaluation plus approfondie[1283].

3. Autorisation

315. Les substances extrêmement préoccupantes sont soumises à un système d'autorisation. Par le biais de l'évaluation, ces substances sont celles identifiées comme cancérogènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction[1284], les substances persistantes, bioaccumulables et toxiques[1285], très persistantes et très bioaccumulables[1286]. Il va de soi que les polluants organiques persistants ne seront pas utilement soumis à autorisation puisqu'ils sont interdits par le règlement 850/2004. L'autorisation n'est délivrée que si le demandeur établit que les risques sont rencontrés de manière appropriée ou compensés par l'avantage socio-économique attendu.

La Commission est compétente pour l'octroi des autorisations, lesquelles sont délivrées s'il est démontré que le risque est valablement maîtrisé, sur pied du rapport sur la sécurité chimique, ou, à défaut, lorsque les avantages socio-économiques apparaissent l'emporter sur les risques sanitaires et écologiques, dans le cas où il n'existe pas de substance de substitution[1287].

[1280] SEC (2003) 1171 final.
[1281] Art. 38 à 43.
[1282] Art. 43*bis* à 46.
[1283] Ce plan est établi pour une période de trois ans. Afin d'éviter les doubles évaluations, un mécanisme d'attribution est prévu par la proposition de règlement pour départager les Etats membres qui souhaiteraient évaluer la même substance.
[1284] Dites substances *CMR*, de catégorie 1 ou 2 conformément à la directive 67/548/CEE.
[1285] PBT.
[1286] VPVB.
[1287] Art. 57, §§ 2 et 3.

4. Le processus de restriction

316. La proposition de règlement vise deux types de restrictions applicables à la fabrication, à la commercialisation et à l'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses. Il s'agit, d'une part, de celles imposées par des conventions internationales, telles la Convention de Stockholm ou le Protocole d'Aarhus au traité sur la pollution transfrontière et, d'autre part, des restrictions résultant d'une décision de la Commission, sur avis du Comité d'évaluation des risques et du Comité d'analyse socio-économique de l'Agence européenne des produits chimiques[1288].

Ce processus de restriction est à l'évidence à lier au principe de substitution, déjà évoqué, consistant au remplacement des substances dangereuses par d'autres qui ne le sont pas ou qui le sont moins.

5. Approche critique du programme

317. Le projet de règlement de la Commission entend manifestement rencontrer l'écueil le plus couramment dénoncé du régime actuel des substances dangereuses, entendu de la faiblesse quantitative des évaluations des risques et dangers. La solution proposée est, en réalité, de soumettre toutes les substances à une telle évaluation, à charge des producteurs, comme c'est le cas pour les organismes génétiquement modifiés[1289], et de réserver à certaines d'entre elles, suspectées plus nuisibles pour la santé ou l'environnement, un traitement plus approfondi.

Deux faiblesses se dégagent. La première est liée au coût que représente pour l'industrie chimique cette évaluation des substances fabriquées, qui vaut d'ailleurs à la Commission l'opposition globale du secteur. Ce coût, et cette réticence, laissent penser qu'un risque d'évaluation minimum n'est pas à exclure. La deuxième faiblesse tient à la possibilité pour une substance chimique d'échapper au « *plan glissant* » et en conséquence à son évaluation approfondie par les autorités compétentes nationales.

§ 2. Le droit de l'environnement et la gestion des substances dangereuses

318. Les dispositions européennes et fédérales en matière de limitation de mise sur le marché et d'utilisation des substances et préparations dangereuses constituent un filtre utile à la protection de l'environnement, comme du travailleur. En d'autres termes, lesdites dispositions viennent en amont de la protection de l'environnement et du travailleur, qu'il reste cependant à organiser, tant en ce qui concerne l'utilisation de ces substances qu'au regard de leur production même par des établissements classés pour la protection de l'environnement.

L'effet harmonisateur des directives européennes rend les dispositions pertinentes des trois régions du pays fort semblables, si bien que l'on se contentera ici d'examiner le régime juridique en vigueur en Région wallonne, dans sa vertu exemplative.

[1288] Art. 67 et 68. Les restrictions faisant l'objet de l'annexe de la directive 76/769/CEE seront reprises dans le règlement en proposition.
[1289] Sur ceci, voir *infra*, section 4.

319. La production et l'utilisation des substances dangereuses peuvent être soumises à permis d'environnement, pour ce qui concerne la police externe de l'établissement considéré et la police interne non couverte par la protection du travailleur.

C'est le cas, en Région wallonne, de la fabrication de tous les produits chimiques pour lesquels la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées[1290] renvoie, directement ou non, aux directives européennes ci-dessus étudiées pour la définition de ces produits[1291]. La même nomenclature des établissements classés soumet également à permis le stockage, dans diverses quantités, des substances et préparations dangereuses, au sens des directives européennes étudiées[1292].

Les restrictions à l'utilisation des substances et préparations dangereuses sont, quant à elles, imposées, non pas par des dispositions régionales, mais par les arrêtés royaux cités[1293]. Toutefois, la protection de l'environnement contre les risques liés aux substances et préparations dangereuses ne peut s'envisager dans son efficacité si des mécanismes d'information ne sont pas mis en place. En d'autres termes, les polices internes et externes de l'établissement doivent ici s'articuler entre elles, afin que l'émanation nuisible de substances ou préparations dangereuses ne vienne pas attenter à la santé de l'homme dans son milieu, dès lors que les services à même de prévenir ce danger ont été avertis en temps utiles. Les conditions générales d'exploiter, prises en matière environnementale par les régions, contiennent de la sorte des dispositions d'application manifestement internes. Il en va ainsi de l'obligation d'identifier clairement les organes et les commandes de transfert des produits dangereux ou polluants et l'interdiction d'accès à ceux-ci aux personnes non autorisées, de l'obligation d'installer en tout lieu des moyens de détection des atmosphères explosives, des incendies ou des émissions de substances dangereuses ou polluantes. Particulièrement, « *tout le personnel concerné est régulièrement informé des risques de pollution accidentelle, d'incendie et d'explosion ainsi que des moyens de prévention et de lutte* »[1294].

Des conditions sectorielles ont en outre été édictées, dans les trois régions du pays, relatives à certaines installations ou activités produisant ou mettant en œuvre des substances dangereuses. Ainsi en va-t-il des conditions sectorielles relatives aux chantiers d'enlèvement d'amiante, à la fabrication d'engrais, à la pétrochimie et aux composés organiques volatils.

[1290] A. Gouv. w. du 4 juillet 2002, *op. cit.*

[1291] Il s'agit, en l'espèce, de la production de sels dangereux (rubrique 24.13.05), de produits contenant de l'amiante brut (rubrique 26.65.02), de zinc et d'étain (rubrique 27.43), de cuivre (rubrique 27.44), de chrome, de manganèse, de nickel (rubrique 27.45), ...

[1292] Rubrique 63.12.16 et, pour les établissements Seveso, rubrique 63.12.18.

[1293] Voir *supra*, F. Les substances limitées, c'est-à-dire interdites au-delà de certaines concentrations, sont le pentachlorophénol, le mono-méthyn-tetrachloro-diphénylnéthane, le mono-méthyn-dichloro-diphénylnéthane, du mono-méthyn-dibromo-diphénylnéthane et, pour certaines applications, le cadmium (A.R. du 25 février 1996), les substances dotées de la phrase de risque R45 ou R49, c'est-à-dire cancérigènes (A.R. du 5 octobre 1998), l'amiante (A.R. du 23 octobre 2001), les colorants azoïques, pour la teinte des articles en tissus ou en cuir et les Alcanes en C10-C13 (A.R. du 18 juin 2003). Les articles *723bis16* et *723bis17* du R.G.P.T., comme déjà souligné, soumettaient la mise en œuvre de 21 substances dangereuses à une autorisation préalable, avant leur abrogation par l'arrêté royal du 11 mars 2002 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail, *op. cit.*, lequel interdit quatre substances annexe III), sous réserve de dérogation ministérielle (art. 32).

[1294] A. Gouv. w. du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *Mon. b.*, 21 septembre 2002, *Mon. b.*, 1er octobre.

§ 3. Le droit du travail et la gestion des substances dangereuses

320. L'exposition relative à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'emploi de substances et préparations dangereuses intervient, elle aussi, en aval des dispositions prises en transposition des directives adoptées sur pied des articles 100 et 100A du traité.

Les dispositions protectrices du travailleur se répartissent en deux catégories, la première reprenant des dispositions fédérales relatives aux obligations spécifiques des fournisseurs de produits et les mesures relatives à la mise sur le marché de substances et préparations dangereuses en vue de la protection du travail, qui n'auraient pas été adoptées par le législateur européen (A), la seconde reprenant les arrêtés royaux concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition aux substances dangereuses spécifiques que sont les agents chimiques, cancérigènes et mutagènes, et biologiques (B).

A. La mise sur le marché et les obligations des fournisseurs

321. La loi du 28 janvier 1999 a cet objet[1295]. Celle-ci contraint les fournisseurs de substances et préparations dangereuses à des obligations spécifiques relatives à la sécurité et à la protection de la santé des travailleurs pour les substances dangereuses qui, visées par les directives particulières au sens de la directive 89/391/CEE, ne sont toutefois pas régies par la législation européenne relative à la classification, à la mise sur le marché et l'utilisation. La loi, en d'autres termes, considère que la poursuite du bien-être du travailleur ne peut pas s'arrêter à des dispositions prises d'abord au regard du fonctionnement harmonieux du marché intérieur. Certaines des obligations des employeurs, telles que l'analyse des risques liés à l'utilisation des substances chimiques, cancérigènes, mutagènes et biologiques, ne peuvent d'ailleurs être satisfaites que si les fournisseurs de ces substances joignent à leurs produits l'information adaptée à l'usage professionnel[1296].

Deux arrêtés royaux donnent exécution à ces dispositions de la loi, le premier déterminant les informations relatives à une substance ou préparation à fournir aux employeurs, le second arrêtant les caractéristiques intrinsèques des substances et préparations dangereuses fournies au regard de la sécurité et de la santé des travailleurs[1297]. Ces caractéristiques se limitent cependant à leur conformité avec les arrêtés royaux des 24 mai 1982 et 11 janvier 1993[1298].

[1295] Loi du 28 janvier 1999 relative aux garanties que doivent présenter les substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être, *Mon. b.*, 14 avril.

[1296] Cette obligation fait par ailleurs l'objet du prescrit de la directive européenne 98/24 du 7 avril 1998 et de la Convention C 170 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, *op. cit.*.

[1297] A.R. du 18 février 2003 déterminant les informations relatives à une substance ou préparation qui doivent être données aux employeurs lors de la fourniture et désignant les fonctionnaires chargés de la surveillance de la loi du 28 janvier 1999 relative aux garanties que doivent présenter les substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être, et de ses arrêtés d'exécution, *Mon. b.*, 8 janvier 2004 ; A.R. du 9 novembre 2003 fixant les conditions en matière de sécurité et de protection de la santé des travailleurs auxquelles les substances et préparations doivent répondre lors de la fourniture, *Mon. b.*, 8 janvier 2004.

[1298]

La loi contient également[1299] les bases légales nécessaires à réglementer le commerce de substances et préparations en vue de la sécurité et de la santé des travailleurs, et la notification des substances dangereuses « *nouvelles* » en vue de leur mise sur le marché, au regard de la protection du travail.

322. On le voit, la disposition législative a pour principal objet de donner, s'agissant de la protection du travail, un fondement juridique à la transposition des directives européennes relatives aux substances et préparations dangereuses[1300]. Elle constitue, en d'autres termes, au regard du travailleur, ce que la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits[1301] poursuit comme objectif au regard de la santé publique et de l'environnement. La loi, qui précise d'emblée qu'elle « *ne vise pas la protection du consommateur, ni celle de l'environnement* »[1302], favorise toutefois la protection du milieu par conséquence, dès lors qu'elle contient des mesures relatives à la mise sur le marché de substances, autorisant notamment le Roi à interdire, suspendre ou réglementer celle-ci. Contrairement à l'ambition exprimée de son auteur[1303]; on appréhende peu en quoi « *une congruence* (sic) *avec les éléments significatifs de la protection de la Santé publique et de l'environnement est réalisée de façon maximale* », tant à tout le moins que le Roi n'a pas adopté de mesures d'exécution spécifique en matière d'interdiction ou de limitation de mise sur le marché dans le double but de la protection du travailleur et de l'environnement.

Il semble en effet regrettable que la compétence de régler la mise sur le marché et l'utilisation de substances et préparations étant réunies, en termes de répartition de compétence, entre les mains de la même autorité, celle-ci ait légiféré et réglementé parallèlement pour la protection de la santé publique et de l'environnement, d'une part, et du travailleur, d'autre part.

B. La protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des substances dangereuses

323. Les produits chimiques, agents cancérigènes, mutagènes et biologiques, auxquels les travailleurs et les employeurs sont susceptibles d'être exposés en aval du double filtre que constituent les dispositions relatives à la limitation de mise sur le marché et d'utilisation, d'une part, et d'obligations du fournisseur en matière d'information, d'autre part, font l'objet de trois arrêtés royaux spécifiques[1304].

Ces dispositions, comme souligné, éclairent les instruments de mise en œuvre du principe de prévention appliqué au droit du travail, notamment en matière d'évaluation des risques, d'information et de formation du travailleur, et de précaution, s'agissant de la surveillance médicale[1305].

[1299] Art. 7 et 8.
[1300] Avis du C.E. du 5 mars 1998, *Doc. parl.*, Ch. repr., ses. ord. 1997-1998, n° 1741/1, p. 18.
[1301] *Op. cit.*
[1302] Art. 2, alinéa 2.
[1303] *Doc. parl.*, Ch. repr., ses. ord. 1997-1998, n° 1741/1, p. 5.
[1304] A.R. du 2 décembre 1993 (agents cancérigènes et mutagènes), du 4 août 1996 (agents biologiques), et du 11 mars 2002 (agents chimiques), transposant les directives 98/24/CE (agents chimiques), 2000/54/CE (agents biologiques) et 2004/37/CE (agents cancérigènes ou mutagènes), *op. cit.*
[1305] Sur ceci, voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 1, § 2, 1, B.

Limitées strictement à la protection du personnel mis en présence de ces substances dangereuses, ces dispositions, basées sur les valeurs limites d'exposition, n'offrent pas d'enseignement supplémentaire pour le rapprochement des polices internes et externes de l'établissement et la recomposition du droit des nuisances industrielles qui s'ensuit, si bien qu'il n'en est pas traité ici davantage[1306].

[1306] Pour un exposé plus systématique relatif à l'exposition des travailleurs aux agents cancérigènes et biologiques, voir CH. ASPINWALL, *La mise sur le marché de substances et préparations dangereuses*, Protection de l'environnement, n° 16, Diegem, Kluwer, 28 janvier 1998.

Section 2. Les risques d'accidents majeurs

324. A la police des risques d'accidents majeurs est consacrée, dans l'étude des modes nouveaux de gestion des risques, la deuxième section de ce chapitre. Ladite police trouve son originalité, et par voie de conséquence la nécessité qu'il en soit ici traité, dans une logique bien différente des établissements classés. C'est qu'il n'est pas, ou pas seulement, question de gérer les risques socialement acceptés de nuisances environnementales, qui peuvent le cas échéant être partagés par le travailleur, mais bien d'éviter un accident et, s'il advient, d'en limiter les conséquences. Le risque redouté, en d'autres termes, n'est pas tant appréhendé par le législateur afin d'éviter qu'il survienne que régi dans ses effets s'il devait malheureusement se réaliser sous la forme d'un accident.

Tout accident toutefois ne retient pas l'attention du législateur à ce titre. Il s'agit ici de l'accident dit « *majeur* », qui a pour double caractéristique d'être susceptible, d'une part, d'affecter l'environnement et la santé aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement, et, d'autre part, de libérer les substances dangereuses.

Par sa nature événementielle et non contrôlée, l'accident majeur ainsi entendu dépasse les polices internes et externes de l'établissement classé, interpellant dès lors en Belgique tant l'Etat que les régions. Cette même nature d'accident explique que le régime juridique y consacré, d'origine européenne, change la perception ou le rôle des principes communs au droit du travail et de l'environnement, spécialement les principes de prévention, de précaution et de participation, dès lors qu'ils ne sont plus parallèlement, mais bien conjointement à l'œuvre dans la protection du travailleur, de l'homme dans son environnement et de l'environnement lui-même.

325. Pour les mêmes raisons qu'exposées au titre des substances et préparations dangereuses, il convient de rappeler, dans leurs grands axes, les éléments clés du régime Seveso. Ceux-ci, pour éviter une double lecture, sont présentés avec leurs mesures de transposition en Belgique, sous l'angle particulier de la protection intégrée, que poursuivent *expressis verbis* les directives Seveso, de l'environnement, de l'homme dans son milieu, du travailleur et des non travailleurs dans l'établissement (§ 1).

Si l'origine des établissements Seveso constitue l'appréhension juridique la plus commune des risques d'accidents majeurs[1307], ce n'est cependant pas la seule. L'on assiste en effet, suite à la survenue d'accidents d'ampleur, telle la catastrophe d'AZT à Toulouse le 21 septembre 2001, à l'adoption d'instruments de gestion desdits risques dont le champ d'application et les techniques de prévention divergent sensiblement du régime Seveso. Tel est le cas de la loi française du 30 juillet 2003[1308] qui sera ici étudiée. Elle présente en effet des solutions qui, bien que critiquées par une partie de la doctrine[1309], apparaissent dans le cadre de cette étude comme un renversement des principes en cours depuis le décret impérial du 15 octobre 1810,

---

[1307] M. BAUCOMONT, « La directive « *Seveso II* » concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses », *B.D.E.I.*, 1/99, p. 11.

[1308] L. n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *J.O.*, 31 juillet 2003, p. 13021.

[1309] D. DEHARBE, « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques ... », *Dr. env.*, n° 113, novembre 203, pp. 234 à 237.

tant au regard de la technique de l'éloignement que de la prise en compte de l'intérêt des travailleurs (§ 2).

§ 1. Le régime des directives « *Seveso* »

A. Origines

326. En juillet 1976, dans un village des pré-Alpes italiennes nommé Seveso, une usine du groupe Hofman Laroche produisant des trichlorphénols connaît un accident grave, ayant pour conséquence de libérer dans l'atmosphère une quantité sensible de dioxine, générant des pathologies auprès de 40.000 personnes résidant à proximité.

Cet accident est à l'origine de l'adoption de la directive 82/501/CEE[1310]. Celle-ci visait à prévenir les accidents majeurs qui peuvent être redoutés de certaines activités industrielles et veillait à limiter les conséquences de tels accidents pour la population, l'environnement, ainsi que pour les personnes se trouvant à l'intérieur de l'entreprise considérée.

En 1994, on dénombrait, cependant, 130 accidents majeurs depuis la mise en œuvre de la directive 82/501/CE, dont ceux de Bhopal et de Mexico. Aussi les quatrième et cinquième programmes d'actions de la Communauté en matière d'environnement[1311] ont-ils mis l'accent sur la nécessité de réviser la directive 82/501. Une résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres du 16 octobre 1989 invitait en outre à intégrer dans le droit européen de la maîtrise de la prévention des accidents majeurs le contrôle de la planification de l'occupation des sols. Ceci constitue la genèse de la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses[1312].

Une nouvelle série d'accidents majeurs postérieurs à la mise en œuvre de la directive 96/82/CE, tels ceux de Baia Mare en Roumanie, d'Enschede aux Pays-Bas ou de l'usine AZF en France, a conduit à une révision de la directive Seveso II par la directive 2003/105/CE[1313].

B. Objet

327. La directive 96/82/CE (Seveso II) rompt avec le système élaboré par la directive 82/501/CEE (Seveso I), qu'elle abroge, à savoir la soumission de certains établissements au régime des accidents majeurs par le biais, principalement, d'une liste des « *activités industrielles* » concernées. Il s'agissait de procédés limitativement énumérés utilisés dans des «*installations de production, de transformation ou de traitement des substances chimiques, organiques ou inorganiques* »[1314]. La directive Seveso II substitue à ce système jugé

[1310] Directive 82/501/CEE du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, *J.O.L.*, n° 230, 5 août 1982, p. 1.
[1311] *J.O.C.*, n° 328, 7 décembre 1987 et *J.O.C.*, n° 138, 17 mai 1993.
[1312] *J.O.L.*, n° 10, 14 janvier 1997. Cette dernière abroge la directive 82/501/CEE et s'y substitue, de telle sorte qu'on a coutume de l'appeler la directive « Seveso II ».
[1313] *J.O.L.*, n° 345, 31 décembre 2003.
[1314] Directive 82/501/CEE, art. 1er, § 2, a) et annexe I, art. 1er.

inapproprié une identification, non plus des établissements, mais des substances dangereuses dont la présence en quantité sensible peut créer un danger d'accident majeur. Tout établissement donc[1315], si sa création ou son développement entraîne la présence de telles substances, est susceptible, dès lors, de tomber sous le coup de la police des accidents majeurs. On assiste en d'autres termes à un déplacement notable de la gestion d'un *risque* à celui d'un *danger*, celui constitué par des substances dangereuses soit existant en l'état, soit susceptibles d'être générées par un accident.

Les accidents majeurs et les substances dangereuses concernés se définissent comme suit :

1. Les substances dangereuses concernées

328. La directive 96/82/CE entend par « *substances dangereuses* » « *les substances, mélanges ou préparations énumérés à l'annexe I, partie 1, répondant aux critères fixés à l'annexe I, partie 2, et présents sous forme de matière première, de produits, de sous-produits, de résidus ou de produits intermédiaires, y compris ceux dont il est raisonnable de penser qu'ils sont générés en cas d'accident* ». La partie 1 de cette annexe I concerne les « *substances désignées* » qui, comme leur nom l'indique, font l'objet d'une énumération. La partie 2, en revanche, établit des critères de substances et de préparations non spécifiquement désignées, sur la base des catégories de danger élaborées par les directives[1316] 67/548/CEE (substances) et 1999/45/CE (préparations).

2. Les accidents majeurs

329. La directive définit l'accident majeur comme « *un événement, tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation d'un établissement couvert par la (...) directive, entraînant pour la santé humaine, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou pour l'environnement, un danger grave, immédiat ou différé, et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses* »[1317].

[1315] La directive exclut toutefois de son champ d'application les établissements militaires, les dangers liés aux rayonnements ionisants et les transports de substances dangereuses, en ce compris par pipeline, à l'extérieur des établissements Seveso. Les activités extractives, entendues de la prospection, de l'extraction ou du traitement des matières minérales dans les mines, les carrières ou au moyen de forages, échappent au champ d'application de la directive, à l'exception, insérée par la directive 2003/105, « *des opérations de traitement chimique et thermique et du stockage lié à ces opérations qui entraînent une présence de substances dangereuses* » (art. 4, e)). Les décharges de déchets demeurent exclues. Sont également exclues, « *les activités de prospection et d'exploitation offshore des matières minérales, y compris d'hydrocarbures* » (art. 4, f) de la directive). En revanche, l'accident de la mine d'or « Baia Mare », en Roumanie, où une digue retenant 100.000 m³ de boue et d'eaux usées présentant une forte concentration en cyanure s'est rompue, a conduit le législateur européen à ne plus exclure du champ d'application de la directive les « *installations en activité d'élimination des stériles, y compris les bassins de décantation des stériles, qui contiennent des substances dangereuses* » visées par la directive (art. 4, g) de la directive, telle que modifiée par la directive 2003/105). L'exclusion des « *rayonnements ionisants* » n'emporte pas les centrales nucléaires, qui peuvent relever du régime Seveso si s'y trouvent ou peuvent être libérés des substances dangereuses en quantité suffisante (A. Vagman, « La nouvelle directive « *Seveso* ». Sa transposition en droit belge au regard de la répartition des compétences entre Etats, Régions et Communautés », *Amén.*, 1997, p. 248).

[1316] Sur ceci, voir *supra*, section 1, § 1, A et B.

[1317] Art. 3, 5 de la directive.

Bien que prise sur la seule base juridique de l'article 130S du traité (175 TCE), et « *sans préjudice des dispositions communautaires en matière de sécurité sur le lieu de travail* »[1318], la directive, par la définition de l'accident majeur, révèle donc un quadruple objectif de protection : la santé du travailleur, du non travailleur dans l'établissement, celle de l'homme dans son milieu et l'environnement lui-même. Ce quadruple objectif générera des difficultés de transposition dans les ordres internes fédéraux où, comme en Belgique, il correspond à des compétences exclusivement attribuées à des collectivités politiques différentes.

C. Formes de transposition en droit interne

1. Exposé de la problématique

330. La directive Seveso II a pour principal objet de prévenir des accidents majeurs, et accessoirement d'en gérer les conséquences.

Les instruments qu'elle met en place pour ce faire, spécialement le rapport de sécurité, les plans d'urgence internes et externes et les plans d'aménagement du territoire, ainsi que les inspections et sanctions de l'établissement Seveso, interpellent le droit institutionnel belge, dès lors que ces instruments correspondent à des compétences qui, en Belgique, appartiennent tantôt à l'Etat, tantôt aux régions, (voire même aux communautés)[1319].

La prévention des accidents majeurs nécessitant une coordination, et interdisant que la répartition des compétences dans un Etat fédéral conduisent à une insuffisance de cette prévention, le législateur spécial a imposé à l'Etat et aux régions la conclusion d'un accord de coopération « *pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accident majeur de certaines activités industrielles* »[1320].

2. L'accord de coopération du 21 juin 1999

331. L'Etat et les régions ont signé un accord de coopération le 21 juin 1999[1321]. Il est entré en vigueur le 26 juin 2001, la date de limite de transposition étant fixée par la directive au 3 février 1999. La directive 2003/105/CE ayant modifié la directive 96/82/CE, il s'entend que

---

[1318] 10ème considérant.

[1319] Sur les compétences des communautés en matière de médecine préventive et d'éducation sanitaire, qui pourraient être sollicitées pour la prévention des accidents majeurs et leurs conséquences éventuelles, voir A. VAGMAN, *op. cit*, p. 257. Voir aussi M. PAQUES, « L'intégration en droit belge de la directive du conseil 82/501 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (directive Seveso). Les problèmes de compétences après la réforme des institutions », *A.P.T.*, 1987, pp. 245 à 274.

[1320] Loi spéciale du 8 août 1980, art. 92*bis*, § 3, b).

[1321] *Mon. b.*, 12 octobre 2000. Cet accord ne se contente pas de procurer application à la directive 96/82/CE, mais aussi à la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels et à la Convention de l'Organisation internationale du travail n° 174 concernant la prévention des accidents industriels majeurs, adoptée à Genève le 22 juin 1993 par la Conférence internationale du travail (cette dernière avait déjà été approuvée par la loi du 6 septembre 1996, *Mon. b.*, 15 février 1997). L'accord de coopération a fait l'objet de dispositions d'assentiment par l'Etat et les régions, à savoir le décret régional wallon du 16 décembre 1999 (*Mon. b.*, 12 octobre), le décret du parlement flamand du 17 juillet 2000 (*Mon. b.*, 11 août), l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2000 (*Mon. b.*, 7 septembre) et la loi du 22 mai 2001 (*Mon. b.*, 16 juin).

l'accord de coopération du 21 juin 1999 a été à son tour amendé, en l'occurrence par l'accord de coopération du 19 février 2006[1322].

L'accord de coopération concerne en Belgique 331 entreprises, soit 136 « *grand Seveso* » et 195 « *petit Seveso* »[1323].

Aux termes de son article 1er, l'accord est « *d'application directe* ». Ceci devrait signifier que ses dispositions trouvent exécution dans les différents ordres juridiques du pays sans que des dispositions de transposition doivent être prises par les régions ou par l'Etat.

Toutefois, certaines dispositions, tel l'important article 24 relatif à l'aménagement du territoire[1324], ne font que rappeler l'obligation incombant aux régions d'effectuer les transpositions nécessaires dans leur ordre juridique, au regard de leurs compétences.

En outre, son 16ème considérant « *n'exclut pas que les régions inscrivent dans leur législation sur les établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes, l'obligation de rédiger un rapport de sécurité ou une étude de sécurité en vue de l'évaluation de la demande du permis prévue par la législation visée* ». En d'autres termes, dès lors que la directive Seveso II oblige les exploitants à communiquer aux autorités compétentes une notification, un document définissant la politique de prévention des accidents majeurs ou un rapport de sécurité avant le début de l'exploitation, rien n'empêche les régions d'ajouter à ce système, dans le cadre de leurs compétences en matière de police externe des établissements classés, les études nécessaires à l'évaluation de l'opportunité de délivrer le permis lui-même, en sus des instruments habituels d'évaluation des incidences sur l'environnement.

D. Moyens mis en œuvre

1. Les seuils

332. Les substances dangereuses présentes dans l'établissement, qu'elles soient désignées spécifiquement ou non, ne soumettent celui-ci au régime Seveso que si leur quantité atteint l'un des deux seuils arrêté à l'annexe I de la directive. Ces deux quantités seuils entraînent des régimes différents, l'établissement qui atteint et dépasse le seuil le plus élevé étant naturellement soumis à des obligations plus nombreuses et plus strictes. On a coutume d'appeler les entreprises relevant de la quantité la plus basse les établissements « *petit Seveso* » (ou « *petit seuil* ») tandis que celles dépassant la quantité seuil la plus élevée sont appelées « *grand Seveso* » (ou « *grand seuil*). Ces seuils sont donc uniquement appréhendés quantitativement, sans considération pour les risques que présente, en cas d'accident, la dispersion de substances dangereuses en quantité insuffisante à atteindre ces seuils, ni pour les nuisances que chacune des substances dangereuses est qualitativement susceptible de générer.

[1322] Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. L'accord de coopération du 19 février 2006 n'avait toutefois pas, au 31 mars 2006, fait l'objet de loi et décrets d'assentiment, ni n'avait été publié.

[1323] Sur ces notions, voir *infra*, D., 1.

[1324] Sur les aspects d'aménagement du territoire que comporte la directive Seveso, voir *infra*, 8.

2. Les notifications et informations

333. Dès que la petite quantité seuil est atteinte, une notification doit être adressée à l'autorité compétente « *dans un délai raisonnable* » pour les nouveaux établissements et le 3 février 1997 pour les établissements existants[1325].

La notification contient, notamment, « *le nom ou la fonction du responsable de l'établissement*[1326]*, les informations permettant d'identifier une substance dangereuse ou la catégorie de substances en cause* » et « *la quantité et la forme physique de la ou des substances dangereuses en cause* »[1327].

Les établissements « *grand Seveso* » sont de surcroît tenus d'informer toutes les victimes potentielles d'un accident majeur des mesures de sécurité à prendre et de la conduite à tenir si un tel accident survient. Cette obligation est élargie « *à tous les établissements accueillant du public (tels que les écoles et les hôpitaux)* »[1328].

Le régime des établissements Seveso présente donc cette particularité, sous l'angle à tout le moins des droits procéduraux à l'information[1329], d'englober les trois polices régissant l'établissement : la police externe et les polices internes protégeant la sécurité et la santé des travailleurs et non travailleurs dans l'établissement.

Enfin, « *les Etats membres et la Commission échangent des informations sur les expériences acquises en matière de prévention d'accidents majeurs et de limitation de leurs conséquences. Ces informations portent notamment sur le fonctionnement des dispositions prévues* » par la directive. La Commission réalise sur la foi de cette information une base de données, auxquelles les autorités compétentes des Etats membres et des personnes autorisées par la Commission ont accès. La Commission établit en outre un fichier et un système d'information relatifs aux accidents survenus, lesquels fichiers et systèmes d'information peuvent être consultés « *par les services gouvernementaux des Etats membres, les associations industrielles ou commerciales, les syndicats, les organisations non gouvernementales œuvrant à la protection de l'environnement et les autres organisations internationales ou organismes de recherche travaillant dans ce domaine* »[1330].

[1325] Art. 6, § 1er, 24, § 1er et 25 combinés de la directive. Pour les établissements qui, en cours d'exploitation, viendraient à relever de la directive, par augmentation du nombre de substances dangereuses présentes ou modification des quantité seuils, un délai de trois mois est laissé à partir de ce fait générateur pour remplir l'obligation de notification (art. 6, § 1er, 3°, tel qu'ajouté par la directive 2003/105/CE).

[1326] La Cour de justice a dit pour droit, à propos d'une disposition analogue, mais toutefois non semblable, de la directive 82/501 (Seveso I) qu'il s'agit « *non seulement du responsable légal de la sécurité, dont notamment la sécurité externe de l'établissement, mais aussi le responsable chargé de réaliser cette sécurité matériellement, c'est-à-dire de déclencher en pratique les mesures de sécurité nécessaires en cas d'accident* » (C.J.C.E., 20 mai 1992, (COMMISSION C. PAYS-BAS), aff. C-190/90.

[1327] Art. 6, § 2, de la directive 96/82/CE. Cette obligation ne s'impose pas à l'établissement pour lequel l'exploitant avait fourni ces informations, en vertu des dispositions nationales, avant le 3 février 1997.

[1328] Art. 13, § 1er, de la directive, 96/82/CE telle que modifiée par la directive 2003/105/CE. Les Etats membres sont également tenus à un devoir d'information au profit de la Commission en cas d'accident majeur survenu sur leur territoire si cet accident remplit un des critères ou a pour conséquence ceux énumérés à l'annexe 6 de la directive.

[1329] Sur ces droits fondamentaux, voir *infra*, chapitre 2, section 5.

[1330] Art. 19 de la directive.

Aux termes de la directive Seveso II, la publicité est donc devenue la règle, et la confidentialité l'exception[1331].

334. En Belgique, la notification est transmise au service de coordination désigné pour chaque région[1332].

La notification accompagne la demande de permis du nouvel établissement[1333]. Prochainement, elle devra être jointe également à toute demande d'extension ou de modification[1334]

L'exploitant d'un établissement *«petit Seveso »* est tenu, en outre, de rédiger un document établissant sa politique de prévention des accidents majeurs, laquelle doit garantir, par les moyens appropriés, un niveau élevé de protection de l'homme et de l'environnement.

En somme, cette description de la politique de prévention se présente comme une mise en œuvre du principe de prévention commun ou droit de l'environnement et du travail. Elle envisage en ce sens la formation du personnel, l'identification des dangers et l'évaluation des risques d'accidents majeurs, la maîtrise des situations d'urgence, l'élaboration et l'exécution des programmes d'inspection et d'entretien périodiques, ...

Un accent particulier est mis, on le voit, sur la formation et l'information du travailleur, dans une triple optique. Il risque en effet, en cas d'accident majeur, d'en être la première

---

[1331] A. VAGMAN, *op. cit.*, p. 253.

[1332] Il s'agit, pour la Région flamande, de la division de la Politique générale de l'Environnement et de la Nature de l'administration (arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 2001 désignant les services compétents dans la Région flamande en vue de l'exécution de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuse (art. 2, *Mon. b.*, 19 juillet), et pour la Région wallonne de la Division de la Prévention et des Autorisations de la Direction générale des Ressources naturelles de l'Environnement du Ministère de la Région wallonne, en abrégé « *DPA* » (arrêté du Gouvernement wallon du 3 mai 2001 portant exécution de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et modifiant l'arrêté du Régent du 11 février 1946 portant approbation des titres I et II du Règlement général pour la protection du travail, (art. 1er, § 1er, *Mon. b.*, 6 juin). En Région bruxelloise, le service de coordination est la division Autorisation de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2001 désignant les services compétents dans la Région de Bruxelles-Capitale en vue de l'exécution de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (art. 2, *Mon. b.*, 21 novembre).

[1333] La directive ne prévoyant qu'un *« délai raisonnable »* avant le début de l'exploitation. Elle devait intervenir pour le 3 février 2000 dans le cas d'établissements existants. Enfin, les établissements qui sont nouvellement soumis au régime Seveso suite à une modification de la classification des substances ou préparations dangereuses, ou l'adaptation de ces derniers au progrès technique sont tenus de transmettre la notification au service de coordination au plus tard deux ans après cette modification ou cette adaptation (art. 8, §§ 1er et 2, de l'accord de coopération). De même, l'exploitant est tenu d'informer le service de coordination des modifications et des informations contenues dans la notification relative au changement de la quantité ou de la forme physique des substances dangereuses ou des modifications des procédés les mettant en œuvre. L'exploitant agira de même en cas de fermeture définitive de l'installation (art. 8, § 5, de l'accord de coopération).

[1334] Accord de coopération du 19 février 2006, *op. cit.*, art. 4, a).

victime[1335], il peut à l'évidence en être l'auteur, et son rôle en cas d'accident, notamment dans l'exécution du plan d'urgence interne[1336], peut s'avérer déterminant.

3. La politique de prévention

335. L'exploitant, qui a pour obligation générale de « *prévenir les accidents majeurs et (...) en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement* »[1337], est tenu de garder à la disposition des autorités compétentes un document établissant la politique de prévention des accidents majeurs de son établissement, laquelle « *vise à garantir un niveau élevé de protection de l'homme et de l'environnement par des moyens, des structures et des systèmes de gestions appropriés* »[1338].

Aux termes de la directive, l'obligation de rédiger un tel document définissant la politique de prévention ne s'impose pas aux établissements « *grand Seveso* », lesquels sont tenus en revanche à la rédaction du rapport de sécurité.

Toutefois, en droit interne, l'accord de coopération impose à l'exploitant d'un établissement « *grand* Seveso » de mettre en œuvre un « *système efficace de gestion de la sécurité* »[1339].

4. Le rapport de sécurité

336. Les entreprises « *grand Seveso* » sont soumises à l'obligation de rédiger un rapport de sécurité, communiqué à l'autorité compétente[1340].

Le rapport de sécurité vise à démontrer qu'une politique de prévention et un système de gestion de la sécurité sont mis en œuvre, que les dangers d'accidents majeurs ont été identifiés, que les mesures adéquates sont prises pour les prévenir et pour limiter leurs conséquences. Ils font foi également de la sécurité et de la fiabilité des installations « *ayant un rapport avec les dangers d'accidents majeurs au sein de l'établissement* ». Ils donnent à

[1335] Les 30 décès occasionnés par l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, établissement classé Seveso, l'ont été parmi les travailleurs de l'entreprise.

[1336] Sur ceci, voir *infra*, 5.

[1337] Art. 5 de la directive.

[1338] Art. 7, § 1er, de la directive. Comme pour la notification, les établissements qui viendraient à être soumis au régime de la prévention des accidents majeurs en cours d'exploitation, doivent tenir ces informations à la disposition des autorités compétentes dans les trois mois suivant l'apparition du fait générateur.

[1339] Le système de gestion de la sécurité comprend les dispositions relatives à la formation et à l'information du personnel (étendues au personnel sous-traitant par l'accord de coopération du 19 février 2006), ainsi que les tâches de responsabilité à l'égard des risques d'accidents majeurs. Il contient aussi l'identification et l'évaluation des risques d'accidents majeurs tant en temps de fonctionnement normal qu'anormal. Il comprend également les procédures opérationnelles de contrôle de l'exploitation et de la conception de nouvelles installations, ainsi que la planification des situations d'urgence. Des procédures de surveillance permanente des objectifs fixés par la politique de prévention et le système de gestion de la sécurité, les procédures d'évaluation et de révisions périodiques doivent également y figurer (art. 10 de l'accord de coopération).

[1340] Aux termes de la directive, cette communication intervient dans un délai raisonnable pour les nouveaux établissements, avant le 3 février 2002 pour les établissements existants non encore soumis aux dispositions de la directive 82/561/CEE, et avant le 3 février 2001 pour les autres. L'établissement qui viendrait à être classé « *grand Seveso* » en cours d'exploitation est tenu d'adresser ce rapport de sécurité « *sans délai et, en tout état de cause, dans l'année suivant* » le fait générateur du rattachement au régime des établissements « *grand Seveso* ». En outre, des révisions périodiques doivent intervenir tous les cinq ans ou lorsque des faits nouveaux ou de nouvelles connaissances techniques le justifient. Le contenu du rapport de sécurité est conforme aux annexes II et III de la directive.

l'autorité compétente les informations nécessaires à leur permettre de juger de la compatibilité de l'établissement « *grand Seveso* » avec « *l'implantation de nouvelles activités ou d'aménagement* »[1341].

Le rapport est basé sur une obligation de « *démonstration* ». Il constitue un instrument d'évaluation des dangers, plutôt que des risques. C'est que la police des accidents majeurs s'articule, comme souligné, sur celle des substances dangereuses, susceptibles en l'espèce d'être libérées ou générées lors d'un accident. Aussi, est-ce la propriété nocive de la substance qui est appréhendée et non le risque sanitaire d'une activité. Le régime des accidents majeurs vise, en d'autres termes, dès lors que le risque « 0 » n'existe pas, à empêcher l'émission d'une substance qui est par nature dangereuse, ou à en limiter les effets si, contre toute mesure de prévention, de telles substances devaient néanmoins s'échapper à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise ou de l'établissement. Les évaluations des risques et dangers des substances dangereuses étant, comme souligné[1342], peu nombreuses, le principe de précaution, qui devrait pour les substances aux dangers non définis mener à leur interdiction, n'est à l'œuvre qu'en cas d'accident, afin de limiter des effets par ailleurs mal connus.

La police des établissements classés, en revanche, use du principe de prévention et, si le risque n'est pas suffisamment circonscrit scientifiquement, de précaution, non pour éviter une émission ou une immission, mais pour limiter celles-ci à ce qui est jugé, notamment, sur la base des meilleures techniques disponibles, comme collectivement acceptable.

337. Aussi l'analyse des dangers des substances présente-t-elle peu de traits communs avec celle des risques d'une activité.

Concrètement, il s'agit de prouver :

- que la politique de prévention des accidents majeurs et le système de gestion de la sécurité ont été mis en œuvre ;

- « *que les dangers d'accidents majeurs ont été identifiés et que les mesures nécessaires pour les prévenir et pour limiter les conséquences de tels accidents pour l'homme et l'environnement ont été prises* » ;

- que la sécurité et la fiabilité ont été envisagées dès la conception et la construction de l'établissement Seveso. Cette même sécurité et fiabilité doivent caractériser l'exploitation et l'entretien des installations ayant un rapport avec les dangers d'accidents majeurs au sein de l'établissement : il s'agit d'une spécificité du régime des établissements Seveso[1343]. Les établissements classés dans le régime de droit commun, en effet, ne sont pas tenus de rapporter une telle garantie. Le permis unique, pour autoriser à la fois l'établissement dans son exploitation et les actes et travaux d'urbanisme qui seraient nécessaires à cette fin, est conçu comme une facilité administrative, sans que l'aptitude du bâtiment à abriter en toute

---

[1341] Art. 9 de la directive.
[1342] Sur ceci, voir *supra*, section 1.
[1343] Particularité par rapport à la police des établissements classés de droit commun, mais que partagent celles des rayonnements ionisants et de l'utilisation confinée des OGM.

sécurité le projet d'établissement fasse l'objet de l'évaluation des incidences ou du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente à octroyer le permis, ce qui est certes regrettable[1344] ;

- que les plans d'urgence internes ont été établis et que les éléments permettant l'élaboration des plans d'urgence externes sont fournis[1345].

Le rapport de sécurité a également pour but de placer le service de coordination en mesure de se prononcer sur l'implantation de nouvelles activités ou d'aménagements autour d'établissements existants[1346].

338. L'annexe II de l'accord de coopération indique le contenu minimum d'un rapport de sécurité.

Comme l'intitulé de l'annexe l'indique, ce contenu, à se limiter à son énumération, est insuffisant à remplir l'objectif de prévention des accidents majeurs que poursuit un rapport de sécurité.

Aussi la Direction des risques chimiques du Ministère Fédéral de l'Emploi et du Travail a-t-elle élaborée un *« guide pour rédiger un rapport de sécurité »*[1347], lequel étoffe, sans s'en départir, le contenu imposé par l'accord de coopération.

Aux termes de ce document, le rapport de sécurité contient, outre les renseignements généraux d'usage, le détail du système de gestion et de l'organisation de l'entreprise sur le plan de la prévention des accidents majeurs, une présentation de l'environnement de l'établissement, qu'il s'agisse de l'environnement naturel ou des activités avoisinantes, une description de l'établissement lui-même, comprenant celle des installations et des propriétés de substances dangereuses, (identification, propriétés physico-chimiques et toxicologiques, comportement chimique et physique), et, élément central du rapport de sécurité, l'identification et l'évaluation des dangers d'accidents majeurs proprement dits.

Enfin, le rapport de sécurité doit permettre de démontrer qu'un plan d'urgence interne[1348] a été établi, ce qui ne nécessite pas d'inclure une copie de ce plan d'urgence interne dans le rapport de sécurité.

Le chapitre V de l'annexe II de l'accord de coopération, relatif à l'identification et à l'analyse des risques d'accidents majeurs et aux moyens de prévention, concerne aussi bien la sécurité interne qu'externe des établissements Seveso. Aussi, la compétence de créer des instruments d'identification entrant dans la police externe des établissements appartient-elle aux régions. L'identification et l'analyse des risques d'accidents et des moyens de prévention, qu'est tenu de contenir le rapport de sécurité, doit donc comprendre un instrument régional procédant à cette *« modification »* ou à cette *« analyse»* pour les aspects externes de l'accident redouté.

[1344] Pour des solutions à l'œuvre dans d'autres pays, voir notamment le cas de la Confédération suisse, *supra*, titre I, chapitre 1, section 4, § 4, C.
[1345] Sur ceci, voir *infra*, 5.
[1346] Art. 12, § 1er, de l'accord de coopération.
[1347] Direction des risques chimiques, Ministère Fédéral de l'Emploi et du Travail, rue Belliard, 51 à 1040 Bruxelles.
[1348] Sur ceci, voir *infra*, 5.

Il en va de même des *« mesures de protection et d'intervention »* pour limiter les conséquences d'un accident, qui doivent également faire partie du rapport de sécurité, aux termes de l'annexe II de l'accord de coopération

Dès lors, en Région wallonne, les établissements classés Seveso[1349] sont soumis, s'il s'agit d'un *« petit Seveso »*, à une notice d'identification des dangers, et s'il s'agit d'un *« grand Seveso »*, à une étude de sûreté[1350].

Concrètement, les études de sûreté, qui sont réalisées avant l'introduction de la demande de permis, intègrent par la suite, après actualisation s'il échet, le rapport de sécurité, qui doit quant à lui être rédigé avant la mise en service de l'établissement.

En Région flamande, un rapport de sécurité doit précéder la demande d'autorisation écologique. Son contenu est précisé par le Gouvernement[1351].

En Région de Bruxelles Capitale, enfin, la demande de permis d'environnement est accompagnée, dans le cas d'un établissement Seveso, par une étude d'incidence comprenant les mesures spécifiques visant à prévenir les accidents majeurs et en limiter les conséquences[1352].

5. Les plans d'urgence

339. Les établissements soumis au régime *« grand Seveso »* élaborent également deux plans d'urgence, l'un interne et l'autre externe.

Les plans d'urgence visent, comme leur nom l'indique, à gérer les conséquences de l'accident. Il s'agit de *« contenir et maîtriser les incidents de façon à en minimiser les effets »*, de *« mettre en œuvre les mesures nécessaires pour protéger l'homme et l'environnement contre les effets d'accidents majeurs »*, de *« communiquer les informations nécessaires au public et aux services ou aux autorités concernées de la région » et de « prévoir la remise en état et le nettoyage de l'environnement après un accident majeur »*[1353].

Le plan d'urgence interne est élaboré par l'exploitant, dans le même délai que le rapport de sécurité, lequel comprend la preuve que ces plans d'urgence internes ont été établis. Fait marquant, et caractéristique des instruments de gestion des risques technologiques[1354], le plan d'urgence interne est élaboré en consultation avec les travailleurs.

[1349] Rubrique 62.12.18 de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidence et des installations et activités classées, *Mon. b.* 21 septembre 2002. Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, annexes XIII et XIV, *Mon. b.*, 21 septembre 2002).

[1350] Le contenu de ces notice et étude est précisé par le Gouvernement. Un exemplaire de ces documents est transmis à la Direction générale de la Protection civile du Ministère fédéral de l'Intérieur.

[1351] Arrêté du Gouvernement flamand du 29 septembre 2000 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique notamment les dispositions sur le plan du rapport de sécurité, *Mon. b.*, 22 mai.

[1352] Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles Capitale du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, art. 26, alinéa 1, 5°.

[1353] Art. 11 de la directive.

[1354] Sur ceci, voir *infra*, § 2.

Le plan d'urgence externe, en revanche, est dressé par l'autorité compétente, sur la base des informations fournies par l'exploitant. Contenant les mesures à prendre à l'extérieur de l'établissement en cas d'accident majeur, ces plans tiennent compte « *de la nécessité de favoriser une coopération accrue en matière de secours relevant de la protection civile en cas de catastrophe majeure* ».

Un système doit être mis en place dans chaque Etat afin de garantir que les plans d'urgence, internes et externes, sont mis en œuvre sans délai lors d'un accident majeur ou « *d'un événement non maîtrisé dont on peut raisonnablement s'attendre, en raison de sa nature, qu'il conduise à un accident majeur* ».

340. En Belgique, les plans d'urgence sont soumis au régime suivant.

a) Les plans d'urgence internes

Tout exploitant d'un établissement Seveso est tenu de réaliser un plan d'urgence interne, destiné à limiter les conséquences d'un accident majeur pour l'homme, l'environnement ou les biens, d'une part, et pour gérer ces mêmes effets, à l'intérieur de l'établissement, d'autre part.

Pour les établissements *« grand Seveso »* seulement, le plan d'urgence interne doit contenir des informations énumérées par l'accord de coopération (annexe III, point 1).

Le plan d'urgence interne contient ainsi notamment la description des mesures envisagées pour maîtriser une situation d'accident et limiter les risques pour les personnes se trouvant sur le site.

Le plan doit spécifiquement contenir des dispositions assurant que l'autorité responsable du déclenchement du plan d'urgence externe soit informée rapidement et en continu.

Les dispositions prises pour former les travailleurs au comportement à adopter en cas d'accident, coordonnées le cas échéant avec les services d'urgence externes, doivent également figurer aux plans d'urgence internes, ainsi que les *« dispositions visant à soutenir les mesures palliatives prises hors site ».*

La protection des travailleurs ainsi que leur rôle en cas d'accident explique que l'exploitant est tenu, lors de l'élaboration de son plan d'urgence interne, de consulter le Comité de Prévention et de Protection au Travail (CPPT) ou à défaut la délégation syndicale[1355].

Le plan d'urgence interne doit être rédigé avant leur mise en exploitation pour de nouveaux établissements, et dans le même délai que le rapport de sécurité pour les autres.

L'efficacité des plans d'urgence internes est vérifiée à une fréquence ne dépassant pas trois ans, à charge de l'exploitant[1356].

[1355] L'accord de coopération du 19 février 2006 oblige l'exploitant à consulter également le personnel sous-traitant concerné travaillant sur le site à long terme.

[1356] Art. 18 , alinéa 1er, de l'accord de coopération.

b) Les plans d'urgence externes

Il appartient au Ministre de l'Intérieur, compétent en matière de protection civile[1357], de veiller à ce que soit rédigé pour chaque établissement *« grand Seveso »* un plan d'urgence externe, dont il peut toutefois dispenser l'exploitant à l'étude du rapport de sécurité.

Le contenu du plan d'urgence externe doit reprendre les dispositions utiles à diffuser rapidement l'information en cas d'incident ou d'accident, à coordonner les ressources nécessaires, à soutenir les mesures palliatives sur le site et hors site, et à fournir au public les informations relatives à l'accident majeur intervenu et à la conduite à tenir, ainsi le cas échéant que les dispositions permettant d'assurer l'information des services d'urgence d'autres Etats membres de la Communauté Européenne en cas d'accidents transfrontaliers[1358].

Les informations contenues dans le plan d'urgence externe sont conformes aux instructions que le Ministre de l'Intérieur aura données au titre de la protection civile, à l'exception des mesures envisagées pour remettre le site en état et restaurer l'environnement après un accident majeur, qui doivent être conformes aux instructions du gouvernement régional territorialement compétent.

Avant l'adoption d'un plan d'urgence externe, le public doit être consulté[1359].

6. Intervention lors et après un accident majeur

341. En cas d'accident majeur ou si un évènement non maîtrisé laisse suspecter qu'il pourrait conduire à un tel accident, le plan d'urgence interne est mis en œuvre sans délai par l'exploitant[1360].

Si, toutefois, cet accident ou cet incident non maîtrisé exige une action coordonnée des services de secours et d'intervention, *« le plan d'urgence externe est déclenché et exécuté conformément à la législation sur la protection civile et aux instructions en la matière du Ministre compétent en matière de protection civile »*[1361].

[1357] La compétence de la protection civile est demeurée fédérale, aux termes de l'art. 6, § 1er, VIII, 1°, 4ème tiret et, § 4, 3° et 7°, et de l'art. 6, § 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle que modifiée par les lois spéciales des 8 août 1988, 16 juillet 1993 et 13 juillet 2001.

[1358] Annexe III de l'accord de coopération.

[1359] Le Ministre de l'Intérieur, ou son mandataire, se charge de la mise à l'essai des plans d'urgence externes, et des corrections à y apporter le cas échéant, et ceci, comme pour les plans d'urgence internes, à une fréquence ne dépassant pas trois ans. Enfin, le Ministre de l'Intérieur est tenu de consulter les Gouvernements régionaux avant de déterminer les zones de planification d'urgence. Il arrête pour ce faire les valeurs limites, les types d'accidents, les conditions atmosphériques et scénarios à prendre en considération par l'exploitant pour délimiter, ce qui constitue une donnée obligatoire du rapport de sécurité, le territoire pouvant être touché en cas d'accidents majeurs (art. 16 de l'accord de coopération).

[1360] Les manquements à cette obligation sont assortis, par les droits régionaux, de sanction pénale, si les effets néfastes sur l'environnement s'en font sentir. Voir à ce sujet le jugement cité Corr. Gand, 7 septembre 2004, NjW, liv-90, 1283 et note L. LAVRYSSEN, *supra*, titre I, chapitre 3, section 2, § 1, B, 2.

[1361] Art. 20 de l'accord de coopération. Cette législation est constituée principalement de la loi du 31 décembre 1963 sous la protection civile (*Mon. b.*, 16 janvier 1964), les arrêtés royaux du 23 juin 1971 organisant l'émission de la protection civile et la coordination des opérations lors d'évènements calamiteux, catastrophes et de sinistres (*Mon. b.*, 24 juillet) et spécifiquement pour les accidents majeurs visés par les directives Seveso, l'arrêté royal du 19 juin 1990 fixant le mode d'établissement de plans d'urgence et d'interventions (*Mon. b.*, 11 juillet 1990). En outre, lors d'un accident avéré, l'exploitant prévient le système d'appel unifié (le service 100) et le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise (CGCCR). Cette information est la première d'une

Le service d'inspection met en place une équipe d'inspection qui, en cas d'accident, recueille les informations nécessaires afin d'en déterminer les circonstances et invite l'exploitant à prendre les mesures palliatives qui s'imposent.

L'équipe d'inspection fait également des recommandations au sujet des mesures de prévention à prendre et s'assure que les mesures de remise en état du site sont correctement prises[1362].

Cette même équipe d'inspection est tenue d'informer la Commission de la Communauté européenne des accidents survenus dès lors qu'ils présentent une certaine gravité[1363].

7. Transmission de données et accès à l'information

342. Les services régionaux de coordination, chacun destinataire des rapports de sécurité, transmettent ceux-ci, comme ils le font pour les notifications, au service d'évaluation, aux gouverneurs et bourgmestres compétents.

Ces données peuvent être transmises avec l'accord de tous les services concernés dans une banque de données accessible à ceux-ci.

Cette transmission s'étend aux régions ou aux Etats voisins, dès lors que les conséquences d'un accident majeur pourraient les concerner.

Les services d'évaluation, institués également dans chaque région[1364], mais également au niveau fédéral[1365], sont chargés d'examiner les rapports de sécurité reçus et font bénéficier de leurs remarques éventuelles le service de coordination[1366].

Aux termes de l'accord de coopération, les services compétents tiennent les informations qu'ils détiennent à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sous les réserves prévues par la législation applicable au service sollicité[1367].

---

communication qui parviendra aux services de secours et d'intervention, au Ministre de l'Intérieur, au Ministre Fédéral du Travail ou celui des affaires économiques, au(x) Ministre(s) régional(ux) compétent(s) pour l'environnement, au(x) service(s) de coordination et au(x) services d'inspection compétents (sur les services d'inspection, voir 5. ci-dessous).

[1362] Art. 21 de l'accord de coopération.

[1363] Art. 23 de l'accord de coopération et annexe V

[1364] Par les mêmes dispositions que celles instituant les services de coopération.

[1365] Arrêté ministériel du 29 mars 2005 modifiant l'arrêté ministériel du 16 janvier 2001 portant à l'exécution de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande et wallonne et de la Région de Bruxelles Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *Mon. b.*, 27 avril 2005.

[1366] Ce dernier fait connaître à l'exploitant les conclusions issues de l'examen de son rapport de sécurité. L'exploitant modifie celui-ci le cas échéant dans le sens indiqué et le transmet à nouveau au service de coordination. Les régions sont en outre tenues de notifier à la Protection civile les études ou les rapports de sécurité prévus par leur législation dans le cadre de la délivrance du permis d'environnement.

[1367] Il peut s'agir de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, pour les services fédéraux, et aux dispositions régionales d'accès à l'information en matière d'environnement, pour les services régionaux.

8. Incidences sur l'aménagement du territoire

343. La prévention des accidents majeurs et la limitation de leurs conséquences doivent, aux termes de la directive, être prises en compte lors de l'autorisation de nouveaux établissements Seveso ou de leurs modifications, ainsi que des projets envisagés autour de ces établissements, lorsque leur présence est susceptible « *d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences* »[1368].

La directive 2003/105/CE a à cet égard précisé cet objectif, en imposant que le droit de l'aménagement du territoire oblige à distancier les établissements Seveso des zones où sont accueillis les autres immeubles destinés à la vie privée ou collective (habitations, transport, zones fréquentées par le public, zones de loisirs). Un même objectif de mise à distance doit prévaloir en faveur des zones présentant une valeur naturelle ou au caractère particulièrement sensible.

L'examen de la compatibilité entre ces zones et le choix éventuel d'une mise à distance est facilité par une base de données techniques comprenant les risques de scénarios d'accidents, que la Commission est invitée à élaborer avant le 31 décembre 2006[1369].

Enfin, la directive impose des procédures de consultation du public lors de la mise en œuvre de ces choix d'aménagement du territoire.

A s'en tenir à la Région wallonne, le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) dispose que les zones d'activité économique peuvent être « *exclusivement destinées à l'industrie qui présente des risques majeurs pour les personnes, les biens ou l'environnement* »[1370]. Cette zone d'activité économique spécifique doit alors être isolée et comporter un périmètre ou un dispositif d'isolement. De même, lorsque les actes, travaux ou permis d'urbanisme concernent des biens exposés, notamment, à un risque majeur, « *l'exécution des actes et travaux peut soit être interdite, soit être subordonnée à des conditions particulières de protection des personnes, des biens et de l'environnement* »[1371]. L'avis de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement est en outre sollicité pour toute demande de permis portant sur un bien sis dans ou à proximité d'une zone où peuvent s'implanter des établissements Seveso, et bien entendu portant sur ces établissements eux-mêmes[1372].

La révision d'un plan de secteur qui aurait pour but l'inscription d'une telle zone fait obligatoirement l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement[1373]. Le choix de l'inscription d'une telle zone d'activité économique spécifique au plan de secteur devra donc poursuivre l'objectif de mise à distance des immeubles habités et des zones présentant une valeur naturelle à préserver. Contrairement au dispositif que contient, par exemple, la loi française du 30 juillet 2003 relative à la prévention de risques technologiques[1374], aucune disposition régionale ne permet toutefois la préemption ou l'expropriation d'immeubles

---

[1368] Art. 12, § 1er, de la directive.
[1369] Art. 12, § 1er, alinéa 2, et art. 1*bis*, tels qu'insérés par la directive 2003/105/CE.
[1370] Art. 31, § 2. Dans ce cas, la zone est marquée d'une surimpression « *R.M.* ».
[1371] Art. 136.
[1372] Art. 116, § 1er, alinéa 3.
[1373] Art. 46, § 2, alinéa 3. Il en va de même de la procédure d'élaboration du plan communal d'aménagement qui aurait le même objet (art. 50, § 2, al .4).
[1374] Sur ceci, voir *infra*, § 2.

circonvoisins de la zone à inscrire afin de rencontrer le prescrit du CWATUP relatif à l'isolement nécessaire des industries Seveso[1375].

9. Effets domino

344. L'effet domino vise l'augmentation du risque d'accidents majeurs que constitue la présence de plusieurs établissements contenant des substances dangereuses sur un même site ou à proximité l'un de l'autre.

L'accident majeur en provenance d'un établissement peut, en d'autres termes, occasionner un accident semblable dans un établissement voisin et causer de la sorte des dommages exponentiels[1376].

L'accord de coopération charge le service de coordination, institué dans chaque région, de déterminer, en s'appuyant sur les informations contenues dans la notification et le rapport de sécurité, et s'il échet, les renseignements fournis par des services de coordination des autres régions, les établissements susceptibles d'être visés par l'effet domino[1377].

10. Inspection et sanctions

345. La directive 96/82/CE ne laisse pas aux Etats membres la liberté d'organiser librement l'inspection des établissements classés Seveso. Elle oblige au contraire à la mise en place d'un système d'inspection, conçu pour permettre un contrôle régulier des systèmes techniques, d'organisation et de gestion, et ceci indépendamment de la réception du rapport de sécurité ou d'autres documents.

Les systèmes d'inspection ont pour but de s'assurer que l'exploitant a pris les mesures appropriées de prévention des accidents majeurs et de limitation de leurs conséquences, tant à l'intérieur de l'établissement qu'en dehors. Le système d'inspection doit également permettre de vérifier que le contenu du rapport de sécurité ou d'autres documents sont conformes à la situation réelle de l'établissement et que les obligations d'information du public des établissements « *grand Seveso* » sont correctement effectuées.

A cet effet, les établissements classés Seveso font l'objet d'un *programme* d'inspection, qui comporte au moins une fois par an un contrôle des établissements classés « *grand Seveso* », « *à moins que l'autorité compétente n'ait établi un programme d'inspection sur la base d'une*

[1375] La transposition de la directive 2003/105/CE en Région wallonne devrait être l'occasion d'ajouter aux cas où une préemption ou une expropriation est possible ceux déduits de la proximité d'un établissement présentant des risques d'accidents majeurs. Il s'agira aussi d'inscrire dans le CWATUP le principe de la distanciation entre les zones d'habitat et lieux assimilés, d'une part, et les entreprises Seveso, d'autre part, comme le prescrit l'article 12, § 1er, alinéa 2, de la directive 96/82/CE.

[1376] M. BAUCOMONT, *op. cit.*, p. 13 ; J. VERBRUGGEN et W. GEYSEN, *Prévention des accidents majeurs : La nouvelle directive Seveso en Belgique, Info Protection de l'Environnement*, Coll. *Environnement et gestion*, n° 23, Diegem, Ced. Sanson, 30 juin 2000 , p.72.

[1377] Lorsque ces établissements sont identifiés, le service de coordination doit s'assurer que les informations adéquates sont régulièrement échangées entre ces établissements afin que les exploitants puissent prendre en compte, pour élaborer leur politique de prévention des accidents majeurs, le danger global d'accidents majeurs, effet domino compris. Les systèmes de gestion et de sécurité, les rapports de sécurité et les plans d'urgence internes doivent intégrer la même dimension globale. Le service de coordination doit également veiller à ce que, pour les établissements menacés d'un effet domino, une coopération s'instaure, relative à l'information du public et du Ministre compétent en matière de protection civile chargé de la préparation des plans d'urgence externes.

évaluation systématique des dangers associés aux accidents majeurs liés à l'établissement particulier considéré ». Chaque inspection fait l'objet d'un rapport et, le cas échéant, d'un suivi organisé en coopération avec la direction de l'établissement dans un délai raisonnable après l'inspection.

A l'occasion de celle-ci, l'autorité compétente peut requérir de l'exploitant des informations complémentaires nécessaires à l'évaluation des probabilités d'accidents et/ou de l'aggravation de leurs conséquences, ainsi que pour la rédaction du plan d'urgence externe.

Sans préjudice de la compétence pénale des Etats, la directive 96/82/CE contraint ceux-ci à prévoir l'interdiction de l'exploitation classée Seveso si l'obligation de prévention est manifestement méconnue par l'exploitant. Par rapport aux polices ordinaires des établissements classés, l'autorité de contrôle a ici une compétence liée, sans pouvoir d'appréciation[1378]. Au regard de l'étendue de l'objet de contrôle, relatif aux polices tant internes qu'externes, cette obligation a une portée considérable.

Les Etats membres peuvent également prévoir une telle sanction en cas de carence dans les obligations de transmission à l'autorité compétente de la notification, des différentes informations prévues par la directive et des rapports de sécurité. Des décisions d'interdiction peuvent bénéficier d'une procédure d'appel.

346. En Belgique, une équipe d'inspection est mise en place par région, composée de fonctionnaires issus aussi bien des services régionaux d'inspection que de la Division du contrôle des risques chimiques de la Direction générale Contrôle du Bien être au Travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale[1379].

C'est cette dernière qui assure la coordination dans chaque équipe d'inspection et la coordination générale des différentes équipes de l'inspection[1380].

Ces équipes d'inspection organisées par région sont tenues d'organiser un *système* d'inspection, en concertation commune. Les inspections et contrôles, qui ne dépendent pas de la réception du rapport de sécurité ou de toute autre communication en provenance de l'entreprise, « *sont conçus de manière à permettre un examen planifié et systématique des systèmes techniques, des systèmes d'organisation et de gestion appliqués dans l'établissement* »[1381] Seveso, sur la base d'un programme d'inspection. Ces programmes permettent d'évaluer au moins une fois par an les établissements « *grand Seveso* ».

Ces contrôles portent, cela s'entend vu les spécificités de la police des accidents majeurs, d'une part, et la composition mixte de l'équipe d'inspection, d'autre part, tant sur les aspects internes qu'externes de l'établissement. L'inspection est toutefois uniquement axée sur la prévention des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et sur la limitation des conséquences d'un éventuel accident pour l'homme et l'environnement. Elle ne se

---

[1378] M. BAUCOMONT, *op. cit.*, p. 13.
[1379] Arrêté ministériel du 29 mars 2005 modifiant l'arrêté ministériel du 16 janvier 2001 portant à l'exécution de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande et wallonne et de la Région de Bruxelles Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *Mon. b.*, 27 avril 2005.
[1380] Art. 27 de l'accord de coopération.
[1381] Art. 28, § 1er, de l'accord de coopération.

confond dès lors pas avec l'inspection régionale chargée de surveiller le fonctionnement normal de l'établissement, ni avec l'inspection fédérale, plus spécialement celle de la Direction des risques chimiques, lorsque que celle-ci intervient dans l'entreprise afin de contrôler le respect des dispositions relatives à la santé et à la sécurité du travailleur[1382].

Les inspecteurs sociaux bénéficient, dans le cadre du contrôle particulier de l'entreprise Seveso en tant que telle, de moyens d'actions qui pour certains correspondent à ceux dont les dote la loi du 16 novembre 1972[1383]. Tel est le cas du droit d'accès et d'enquête, et de celui de requérir l'assistance de la police.

L'équipe d'inspection dispose cependant de compétences spécifiques, qui consistent notamment à « *donner des conseils oraux ou écrits, des avertissements ou des ordres* »[1384]. L'on notera que les différents documents que l'équipe d'inspection aurait pu prendre en copie lors d'une de ses visites font l'objet d'une information passive au bénéfice de toute personne qui en fait la demande, sans devoir justifier d'un intérêt, sous réserve des motifs d'exception contenus dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration[1385]. L'utilisation des motifs de refus est toutefois, aux termes de l'accord de coopération, une faculté, et non une obligation. Les documents communicables s'étendent à l'ensemble des « *services compétents* »[1386] qui les détiendraient.

§ 2. La loi française relative à la prévention des risques technologiques

347. L'explosion de l'usine AZT à Toulouse le 21 septembre 2001 est à l'origine, en France, d'une loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques[1387] dont la spécificité des dispositions, dans le cadre de la recomposition du droit des nuisances industrielles, mérite qu'on s'y attarde.

La loi repose en effet sur un concept d'aménagement du territoire qui prend à contre-pied la technique séculaire de l'éloignement (A) et renforce le principe de participation en associant plus étroitement le public et, surtout, le travailleur à la prévention des risques pour l'établissement (B). Elle innove, enfin, en matière d'indemnisation des dommages de catastrophes technologiques (C).

A. Le renversement de la technique de l'éloignement

[1382] J. VERBRUGGEN et W. GEYSEN, *Prévention des accidents majeurs : la nouvelle directive Seveso en Belgique*, Protection de l'environnement, n° 23, Bruxelles, Kluwer, 30 juin 2000, p. 110. Voir aussi *supra*, titre 1er, chapitre 3, section 1.

[1383] Loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, *op. cit.*

[1384] Art. 29, § 3 de l'accord de coopération. Sur la question de savoir si ces ordres doivent être motivés et s'ils sont susceptibles de recours au Conseil d'Etat, voir J. VERBRUGGEN et W. GEYSEN, *op. cit.*, p. 108.

[1385] *Mon. b.*, 30 juin.

[1386] Art. 32 de l'accord de coopération.

[1387] Loi n° 2003-699, *op. cit.* Cette loi comporte également un volet relatif aux risques naturels et à la remise en état des sites pollués. Sur ces aspects, voir J.-P. BOIVIN et S. HERCE, « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », *A.J.D.A.*, n° 33/2003, 6 octobre 2003, p. 1765.

348. L'on sait que depuis le décret impérial du 15 octobre 1810, la technique de l'éloignement des établissements les plus dangereux prévaut. Toutefois, les établissements présentant des risques d'accidents majeurs, au sens ou non de la directive Seveso, rendent cette solution séculaire d'une efficacité toute relative. L'augmentation de la densité des populations, en même temps que l'étendue de l'espace susceptible d'être soumis à des risques industriels d'une ampleur certaine, tels ceux développés dans ce chapitre, créent « *surtout un nouvel espace de concurrence et de conflit de voisinage, qu'aucune haie ici ne sépare ni ne protège* »[1388]. La loi en conçoit un renversement de perspective, ne poursuivant plus l'insertion tempérée de l'établissement dans un milieu, mais en adaptant au contraire le voisinage aux spécificités du risque industriel. A défaut de solution satisfaisante, l'on n'éloignera plus l'établissement, mais au contraire le voisin.

Concrètement, la loi institue au profit de l'Etat un droit d'établir un type nouveaux de servitudes d'utilité publique[1389], les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dont le périmètre est délimité « *en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans les études de danger et des mesures de prévention mises en œuvre* »[1390]. Aussi l'étude de danger fournie par l'auteur du projet d'établissement est tenu d'y ajouter, si celui-ci est inscrit dans le périmètre d'un PPRT, la nature et l'intensité des risques auxquels l'établissement expose l'homme et l'environnement en cas d'accident, quelle que soit la cause, interne ou externe, de celui-ci.

Le PPRT est donc un espace géographiquement délimité, « *rassemblant diverses zones définies de façon spécifique par le préfet en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique* »[1391]. Le PPRT conditionne l'aménagement du territoire et l'urbanisme à l'intérieur des zones ainsi définies, en imposant des prescriptions spéciales relatives à la construction, l'utilisation ou l'exploitation[1392]. Dans le périmètre des PPRT, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent instaurer le droit de préemption urbain visé à l'article L.211-1 du code de l'urbanisme ou autoriser les propriétaires à exercer un droit de délaissement[1393], pour les immeubles existants à la date d'approbation du plan. Enfin, les mêmes communes et établissements publics de coopération intercommunale peuvent prescrire, à l'intérieur du secteur défini dans la zone du PPRT, un droit d'expropriation[1394].

[1388] Ph. BILLET, « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques », *Dr. env.*, n° 113, novembre 2003, p. 215.

[1389] Il est permis aux préfets, depuis une loi du 31 décembre 1976, d'arrêter des périmètres à l'intérieur desquels les permis d'urbanisme peuvent être soumis *« à des règles particulières rendues nécessaires par l'existence d'installations classées »* par défaut de règles d'aménagement (art. 421-8 du Code de l'urbanisme). Pour les autres servitudes d'utilité publique préexistant, en droit français, aux PPRT, voir spécialement X. LARROUAY-CASTERA, « Réglementation des installations classées à haut risque et maîtrise de l'urbanisation : des insuffisances majeures », *Dr. env.*, n° 94, décembre 2001, p. 274.

[1390] Code français de l'environnement, art. L.515-15, alinéa 2.

[1391] PH. BILLET, *op. cit*, p. 216.

[1392] Code français de l'environnement, art. L.515-16, I. Les modifications apportées aux ouvrages existants, qui ne peuvent excéder des limites fixées par un décret en Conseil d'Etat, font l'objet d'un crédit d'impôts pour les dépenses engagées avant le 31 décembre 2010, si les travaux sont afférents à la résidence principale du débiteur. Outre les interdictions et restrictions, le PPRT peut aussi formuler des recommandations, dont l'efficacité est toutefois sujette à caution.

[1393] Code français de l'environnement, art. L.515-16, I et II.

[1394] Code français de l'environnement, art. L.515-16, III.

Le but est donc clairement d'obtenir que les terrains situés à proximité des installations les plus dangereuses soient progressivement vidés de leurs habitations[1395]. En d'autres termes, « *puisque le voisin, par son exposition, crée le risque, la disparition du voisin supprime le risque lié à sa présence* »[1396]. La solution, toutefois, interpelle. D'une part, en concentrant l'élimination du danger sur l'éloignement du voisin, la loi révèle un objectif anthropocentrique, éloigné de la réalité de l'impact sur l'environnement même d'un accident majeur[1397]. En outre, le procédé traduit certes une protection publique de l'activité économique, mais également une déresponsabilisation du propriétaire voisin, qui s'est parfois exposé consciemment aux risques industriels, a par hypothèse demandé et obtenu une autorisation d'urbanisme et reporté sur l'exploitant et la collectivité[1398] la charge de sa situation[1399]. En d'autres termes, la loi « *répugne à sanctionner les personnes qui se seraient installées en toute connaissance de cause de l'existence d'un risque, quels qu'en soient les motifs (attrait du prix du foncier, proximité du lieu de travail...). (Elle) leur permet ainsi d'échapper à l'application, par le juge administratif, de la théorie du « risque accepté » : ce dernier n'hésite en effet pas à retenir la responsabilité du propriétaire et réduire l'indemnisation revendiquée du fait d'un dommage créé par un (...) accident industriel, dès lors que celui-ci ne pouvait ignorer, compte tenu notamment de la configuration des lieux, qu'il s'exposait à un risque. Sans doute l'exploitant est-il responsable du danger que son installation crée, mais il ne l'est pas toujours de l'exposition des personnes à ce danger, qui créent le risque par leur installation à proximité du site industriel et qu'il ne peut empêcher* »[1400].

B Le volet social de la gestion du risque

349. La loi du 30 juillet 2003 modifie certaines dispositions du Code français du travail afin tout à la fois de « *garantir l'acceptabilité des risques technologiques auxquels les travailleurs sont exposés du fait de l'exploitation de certaines activités industrielles* » et de « *renforcer la participation des salariés à la prévention des risques technologiques* »[1401].

Si les dispositions relatives à l'acceptabilité du risque concernent strictement la sécurité interne de l'entreprise, et spécialement la formation, l'information, l'organisation, l'adaptation et les procédés d'évaluation des risques des entreprises extérieures présentes sur

---

[1395] P.-J. BARALLE, « Intervention foncière et maîtrise de l'urbanisation aux abords des établissements dangereux », *Dr. env.*, n° 113, novembre 2003, p.220.

[1396] PH. BILLET, *op. cit.*, p.217.

[1397] Ainsi, des analyses réalisées aux alentours de l'usine AZT ont révélé que, outre les 30 décès et des milliers de blessés, ledit accident avait augmenté significativement les teneurs de substances dangereuses dans l'air, l'eau et le sol, notamment d'amiante, présente dans les bâtiments détruits. Sur ceci voir S. CASSADOU, « Accident « *AZT* » à Toulouse le 21 septembre 2001 : conséquences sanitaires des expositions aux pollutions environnementales », Institut de veille sanitaire, n° 38-39/2004, p. 187.

[1398] Pour les différents modes de financement de la préemption, du délaissement et de l'expropriation des biens compris dans un PPRT, voir PH BILLET, *op. cit.*, p. 219.

[1399] *Ibid.*, p. 218. L'auteur souligne que l'inconséquence des autorités compétentes à délivrer certaines autorisations d'urbanisme dans le voisinage d'usines à risques a permis à un industriel de faire valoir son intérêt à contester devant le Conseil d'Etat un permis de construire une habitation à proximité de ses installations (C.E. fr., 16 juin 1999, COMMUNE DE CHEVREUILLERE ET SOCIETE DE LOIRE-ATLANTIQUE HABITATIONS, *Mon. TP*, 1er octobre 1999, p. 60).

[1400] PH. BILLET, *op. cit.*, p.218.

[1401] Y. RAZAFINDRATANDRA, « La participation des salariés à la prévention des risques technologiques », *Dr. env.*, n° 113, novembre 2003, p. 224.

le site d'une installation à risques majeurs, les mesures destinées à renforcer la participation des travailleurs à la prévention des risques technologiques innovent, en soumettant le chef d'un établissement classé pour la protection de l'environnement à l'obligation de communiquer au comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) le dossier de demande d'autorisation d'exploiter avant son dépôt auprès de l'autorité compétente. En cours de procédure, et dans un délai d'un mois après la clôture de l'enquête publique, le CHSCT est à nouveau consulté. Il s'agit d'une articulation louable des polices internes et externes de l'établissement, qui associent les travailleurs à la procédure d'instruction d'un permis appelé à gérer, pourtant, essentiellement les aspects environnementaux externes de l'entreprise.

En outre, si cette dernière est située dans le périmètre d'un PPRT, un comité inter-entreprise de santé et de sécurité au travail, créé également par la loi du 30 juillet 2003, doit assurer la concertation entre les CHSCT des établissements classés et l'installation à risques majeurs[1402].

Les mesures d'inspection poursuivent le même objectif. Dans les établissements Seveso et de stockage souterrain, l'autorité chargée du contrôle externe doit être prévenue des réunions du CHSCT et doit pouvoir y assister lorsqu'une question de sécurité de l'entreprise est à l'ordre du jour. « *Inversement, dès lors que l'autorité chargée de la police des installations organise une visite du site, le chef d'établissement doit en informer les représentants du personnel au CHSCT qui pourront présenter leurs observations écrites* »[1403]. De même, le Code du travail dispose désormais que les services d'inspections des installations classées doit être informé dès que le chef d'établissement est avisé d'un danger par un représentant du personnel au CHSCT[1404].

C. Responsabilités et indemnisation

350. Les catastrophes comme celle d'AZT s'accompagnent le plus fréquemment de difficultés d'indemnisation des victimes, liées dans la plupart des cas à l'absence de responsabilité objective.

La loi du 30 juillet 2003, à cet égard, crée un « *état de catastrophe technologique* » dont la déclaration appartient à l'autorité administrative, « *lorsque, d'une part, un accident de grande ampleur est intervenu dans une installation classée (...) et que, d'autre part, un grand nombre de biens immobiliers ont été endommagés* »[1405]. L'arrêté déclarant l'état de catastrophe précise la zone concernée et la période de survenue des dommages, qui peut être postérieure à l'accident, pour lesquels une indemnisation peut intervenir. Cet état de catastrophe rend débitrice les compagnies d'assurances liées aux victimes par des contrats ou, à défaut, indemnisent les personnes non assurées au moyen d'un fonds de garantie.

[1402] *Ibid.*, p. 225 et J.P. BOIVIN, « Le volet social de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques », *B.D.E.I.*, n° 2/2004, p. 7.
[1403] V. CHIASSERINI, « L'information dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques », *B.D.E.I.*, n° 2/2004, p. 13.
[1404] Code du travail, art. 231-9.
[1405] L. LANOY, « L'indemnisation et l'évaluation des dommages de catastrophes technologiques », *Dr. env.*, n° 113, novembre 2003, p. 226.

L'indemnisation de dommages potentiels d'un accident lié à une installation Seveso doit intégrer l'étude de danger, à charge de l'exploitant, lequel est tenu « *d'évaluer la probabilité d'occurrence d'un accident et le coût des dommages potentiels en cas d'accident survenant dans ses installations* »[1406].

La loi dispose également que le rapport annuel de l'entreprise à risques, destiné aux actionnaires, rend compte des capacités de celle-ci à couvrir les dommages aux personnes et aux biens consécutifs à un accident qui engageraient sa responsabilité.

[1406] *Ibid.*, p. 228. Cette étude des probabilités et des coûts d'un accident est transmise au président du comité local d'informations et de concertation sur les risques (CLIC), organe créé par la loi, qui regroupe « *les populations touchées par le risque, les représentants de l'administration, les industriels, ainsi que les représentants des salariés et des associations de protection de l'environnement* » (L. CHABANNE-POUZYNIN, « Information et évaluation sur les risques technologiques », *Dr. env.*, n° 113, novembre 2003, p. 211). Ces comités sont inconnus en droit interne, dès lors que, par exemple, les comités d'accompagnement des établissements classés ne comportent pas de représentant des travailleurs, en cette qualité.

Section 3. Le risque nucléaire

§ 1er Contexte scientifique et juridique

351. La puissance de l'énergie atomique s'est révélée au monde dans ses premières applications militaires d'Iroshima et de Nagasaki. D'emblée, l'énergie atomique apparaît dans sa démesure[1407]. En conséquence, l'application pacifique de l'énergie nucléaire, spécialement à des fins de production d'électricité, impose au droit la nécessité d'élaborer un régime distinct de la médiation classique entre l'établissement et son environnement proche, d'une part, et rassemblant dans une même préoccupation juridique la protection du travailleur, de l'homme dans son environnement et de l'environnement lui-même, d'autre part.

Le degré du risque nucléaire rend propices à sa gestion des instruments internationaux, qu'ils soient de droit matériel (A) ou qu'ils organisent un régime adapté de responsabilité (B).

A. Le droit matériel

1. Traité EURATOM et droit dérivé

352. L'on sait qu'un traité instituant une Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)[1408] a été signé le même jour, et par les mêmes Etats fondateurs, que le traité instituant la Communauté économique européenne.

Le droit matériel des risques nucléaires trouve donc, en Belgique, principalement sa source dans ledit traité Euratom et le droit européen dérivé pris en application de celui-ci. Le traité contient une disposition qui, dans la problématique ici étudiée des polices interne et externe de l'établissement classé, est à souligner. Il impose en effet d'emblée à la Communauté européenne de l'énergie atomique d' « *établir des normes de sécurité uniforme pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs* »[1409]. Aussi le traité ne contient-il pas de base juridique distincte pour la protection des uns et des autres. Il institue, comme pierre angulaire de la protection sanitaire, des normes dites « *de base* », appelées à protéger à la fois l'environnement, la population, le travailleur, et comprenant « *les principes fondamentaux de surveillance médicale* » de ce dernier[1410].

Contrairement au droit européen des établissements classés, constitué principalement de droit dérivé basé sur l'article 175 TCE, le droit matériel des rayonnements ionisants repose donc sur une base étendue de droit primaire. L'on note que la plupart des dispositions européennes relatives aux établissements classés ne s'applique d'ailleurs pas au droit des rayonnements

---

[1407] J.M. DERMAGNE, « La responsabilité civile nucléaire. Aperçu du droit applicable aux accidents d'origine nucléaire et à la réparation des dommages causés par de tels accidents », *J.T.*, 1981, p. 666.

[1408] Ce traité a reçu approbation par la loi du 2 décembre 1957, *Mon. b.*, 25 décembre. Il a été principalement modifié par l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986 (*Mon. b.*, 28 janvier et 21 juillet 1987), par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 (*Mon. b.*, 30 avril 1999), par le traité de Nice du 26 février 2001 (*Mon. b.*, 11 février 2003) et le traité d'élargissement du 16 avril 2003 (*Mon. b.*, 15 et 26 avril 2004).

[1409] Art. 2, alinéa 1, b.

[1410] Chapitre 3 du traité Euratom, art. 30.

ionisants. C'est le cas de la directive IPPC[1411], qui ne comprend pas les installations ou activités nucléaires au rang des établissement pour lesquelles elle impose une autorisation, tandis qu'elle exclut de sa définition des « *substances* » celles aux propriétés radioactives[1412].

En revanche, la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement[1413] s'applique expressément à la protection contre les radiations ionisantes, en sa qualité de disposition transversale du droit de l'environnement.

353. La directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixe aujourd'hui ces « *normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants* »[1414].

Cette directive impose aux Etats membres d'exiger une autorisation préalable pour :

> « *a) l'exploitation et le déclassement de toute installation du cycle du combustible nucléaire, ainsi que l'exploitation et la fermeture d'une mine d'uranium ;*
> *b) l'addition intensionnelle de substances radioactives dans la production et la fabrication de médicaments ainsi que l'importation et l'exportation de tels produits ;*
> *c) l'addition intentionnelle de substances radioactives dans la production et la fabrication de produits de consommation ainsi que l'importation et l'exportation de tels produits ;*
> *d) l'administration intentionnelle de substances radioactives à des personnes et, pour autant qu'il s'agisse de radioprotection humaine, à des animaux à des fins de diagnostic, de traitement ou de recherche médicale ou vétérinaire ;*
> *e) l'emploi d'appareils à rayons X ou de sources radioactives à des fins de radiographie industrielle ou de traitement de produits ou de recherche pour l'exposition de personnes à des fins de traitement médical et à l'emploi d'accélérateurs autres que les microscopes électroniques* »[1415].

La police des rayonnements ionisants dépasse donc largement la prévention des risques présentés par les centrales nucléaires. Elle concerne en effet, comme son nom l'indique, tout processus d'ionisation, c'est-à-dire de transformation d'atome ou de molécule neutre en ions[1416]. Sont donc également concernés, par exemple, les établissements de retraitement de combustible nucléaire, de gestion de déchets radioactifs, les accélérateurs de particules, de même que les installations à usage médical ou vétérinaire.

[1411] *Op. cit.*
[1412] Art. 2, alinéa 1, 1). Les OGM sont semblablement exclus de la définition (sur ceci voyez *infra*, section 4).
[1413] *Op. cit.*
[1414] *J.O.L.*, n° 159, 29 juin 1996, p. 1.
[1415] Art. 4, § 1er.
[1416] L'ion est, de la sorte, l'atome qui s'est enrichi ou au contraire a perdu un ou plusieurs électrons. L'expression désigne aussi un électron non lié à un atome. L'ionisation se réalise par rayonnement, c'est-à-dire par propagation d'énergie sous forme d'onde ou de particules, avec, dans le cas d'espèce, l'énergie suffisante pour séparer ou ajouter à un atome un ou plusieurs électrons.

2. Droit interne

354. Longtemps régie par la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes[1417] et son arrêté d'exécution du 28 février 1963[1418], la police des établissements nucléaires est aujourd'hui organisée par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire[1419] et son arrêté d'exécution principal du 20 juillet 2001[1420]. Concernant à la fois, en vertu du traité Euratom, le travailleur et l'environnement, l'arrêté royal du 20 juillet 2001 n'érige cependant pas, s'agissant de la protection du travailleur, un régime autonome et n'élabore des dispositions à ce titre que dans le respect de la loi du 4 août 1996 sur le bien-être du travailleur et du code sur le bien-être au travail. Ainsi, un arrêté royal du 25 avril 1997[1421] concerne-t-il spécifiquement « *la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnements ionisants* »[1422]. De même, la protection de l'environnement fait l'objet, en cas de situation d' « *urgence radiologique* », d'un arrêté royal distinct du 17 octobre 2003 « *portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge* »[1423].

B. Le droit de la responsabilité

355. La police des accidents et le droit de la responsabilité nucléaires trouvent leur source dans des instruments internationaux.

Dès lors la directive 96/82/CE, dite « *Seveso II* »[1424], exclut expressément « *les dangers liés aux rayonnements ionisants* »[1425]. De même, la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale[1426] précise ne pas s'appliquer aux domaines couverts par les conventions touchant le domaine nucléaire[1427].

Une Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a été créée en octobre 1956, sous la forme d'une organisation juridiquement autonome, chargée toutefois de présenter annuellement un rapport à l'assemblée générale des Nations Unies[1428]. L'AIEA est l'auteur d'une convention de Vienne sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires[1429], à laquelle la Belgique n'est pas partie, et une convention sur l'assistance en cas

---

[1417] *Mon. b.*, 30 avril.
[1418] *Mon. b.*, 16 mai.
[1419] *Mon. b.*, 29 juillet.
[1420] A. R. du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, *Mon. b.*, 30 août.
[1421] *Mon. b.*, 12 juillet.
[1422] Cet arrêté constitue le chapitre 7 du titre 4 du Code sur le bien-être au travail.
[1423] *Mon. b.*, 20 novembre.
[1424] Sur ceci, voir *supra*, chapitre 1, section 2.
[1425] Art. 4, b.
[1426] *Op. cit.*
[1427] Annexe V de la directive. Sur ceci, voyez notamment P. STEICHEN, « La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale… », *op. cit.*, p. 117.
[1428] J.M. DERMAGNE, *op. cit.*, p. 666.
[1429] Sur ceci voyez notamment N. POLITI, « International and civil liability for nuclear dommage: some recent developments of state practice », in *La réparation des dommages catastrophiques..., op. cit.*, spécialement pp. 323 à 327.

d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, conclue à Vienne également, le 26 septembre 1986[1430].

Enfin, l'OCDE a été le cadre de l'élaboration de la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire[1431]. Elle a également créé une Agence européenne pour l'énergie nucléaire, aujourd'hui Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN). La toute grande majorité des réacteurs nucléaires tombent sous cette Convention de Paris[1432].

C. Les particularités du droit nucléaire

356. La spécificité de la police des rayonnements ionisants a permis d'y voir l'émergence d'un véritable « *droit nucléaire* ». L'un de ces traits spécifiques est, sans doute, l'obligation faite aux Etats membres de la Communauté européenne de l'énergie atomique d'« *établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs* ».

Ceci justifie que, sous cet angle, la police des rayonnements ionisants soit ici étudiée, au titre de la recomposition du droit des établissements classés.

Dès lors en effet que cette police spéciale englobe la protection du travailleur, de l'homme dans son milieu et de l'environnement lui-même, apparaît l'occasion de vérifier que les principes communs aux droits du travail et de l'environnement sont ou non ici à l'œuvre (§ 3). En outre, la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et d'autorisation d'exploiter devrait pouvoir révéler des caractéristiques liées à leur triple objet, homme, travailleur, environnement (§ 4). Il doit en être de même du contrôle de l'établissement contenant une installation nucléaire (§ 5). L'on sait, enfin, qu'une responsabilité objective pèse sur les exploitants de ces établissements. Il s'agira dès lors d'analyser la compatibilité de cette responsabilité spécifique de l'exploitant avec celle de droit commun de l'employeur, essentiellement aussi une responsabilité sans faute, et les divers modes de réparation qui s'en suivent (§ 6). On rappellera aussi, à titre liminaire, le sort qu'en Belgique la répartition des compétences réserve à la matière des radiations ionisantes (§ 2).

[1430] *Mon. b.*, 11 décembre 1999.

[1431] Loi d'assentiment du 1er août 1966, *Mon. b.*, 23 août. La même loi donne assentiment à la Convention de Bruxelles du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, au Protocole de Paris du 28 janvier 1964 additionnel à la Convention de Paris ainsi qu'au Protocole de Paris du 28 janvier 1964 additionnel à la Convention complémentaire de Bruxelles. Les Conventions du 29 juillet 1960 et du 31 janvier 1963 ont fait l'objet d'une modification par le Protocole de Paris du 16 novembre 1982 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, laquelle a reçu assentiment par la loi du 3 juillet 1985 (*Mon. b.*, 8 décembre 1986).

[1432] Sur ceci, voir D. D'URSEL, « Dossier nucléaire », *in La réparation des dommages catastrophiques*, Actes des XIIIèmes Journées d'étude juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 9.

§ 2. Droit fédéral et répartition des compétences

357. La compétence fédérale déjà évoquée[1433] de régler la matière des radiations ionisantes est ici brièvement rappelée.

La loi spéciale du 8 août 1980, telle que modifiée par celle du 16 juillet 1993, laisse « *la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs* » à la compétence de l'autorité fédérale[1434].

La protection du travailleur et de l'environnement que doit poursuivre le droit nucléaire ne requiert donc pas, comme c'est le cas pour les risques d'accidents majeurs, un accord de coopération.

Cette compétence fédérale exclusive ne prive pas toutefois les régions de leurs compétences en matière d'urbanisme. Les régions en effet continuent de régler la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, dans la mesure où l'établissement à construire ou à transformer, même s'il contient des installations ou des activités relevant du droit nucléaire, sont soumis à permis d'urbanisme[1435]. De même, les permis d'environnement que nécessiteraient les installations ou activités présentes dans l'établissement nucléaire et étrangères aux rayonnements ionisants relèvent en principe de la compétence régionale.

Il convient toutefois de relever qu'aux termes de l'arrêté royal cité du 20 juillet 2001, l'autorité compétente à octroyer les permis nucléaires l'est aussi pour les établissements classés aux termes des législations régionales, dès lors que ces derniers apparaîtraient indispensables au fonctionnement ou à l'exploitation de l'établissement nucléaire[1436]. Cette disposition, reformulée suite à la remarque de la Section de législation du Conseil d'Etat dans son avis cité, continue cependant de contenir une méconnaissance des règles de répartition des compétences.

L'on a souligné également que le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage ont reconnu aux régions la compétence d'organiser le système d'évaluation des incidences en ce qui concerne les décisions d'urbanisme relatives aux actes et travaux nécessités par un projet d'installation ou d'activité nucléaire, tout en déniant cette même compétence s'agissant du permis d'exploiter correspondant. La compétence fédérale pour régler cette police et octroyer le permis d'exploiter une installation nucléaire emporte donc, aux yeux de la Cour, l'incompétence des régions à assortir l'instruction des demandes de permis d'exploiter une installation nucléaire d'un système régional d'évaluation des incidences sur l'environnement. Dès lors toutefois que cette évaluation doit porter sur l'ensemble des effets d'un projet sur

---

[1433] Titre 1, chapitre 1, section 4.
[1434] Art. 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°.
[1435] Sans que l'exercice de cette compétence ait pour effet d'empêcher « *l'Etat de conduire une politique efficace dans les matières de sa compétence* », C.E., 12 août 1993, S.A. ELECTRABEL, n° 43.853, *op. cit.* De même, un tel établissement peut être soumis au permis d'environnement régional pour ses activités et installations étrangères à la police des rayonnements ionisants. Voyez aussi M. SANCY, « Procédure d'obtention des permis de bâtir et des permis d'exploitation des exploitations nucléaires en Belgique », *A.T.D.F.*, n° 2, décembre 1977, pp. 25 à 29.
[1436] Art. 11.2.

l'environnement, il semble qu'il eût été souhaitable de conclure sur ce point un accord de coopération[1437].

La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé cette nécessité dans son avis sur le projet d'arrêté royal portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement sur les dangers de l'environnement ionisants, devenu l'arrêté royal du 20 juillet 2001[1438].

§ 3. Les principes du droit nucléaire

358. La protection des travailleurs, du public et de l'environnement que poursuit le droit nucléaire repose, comme le droit classique des nuisances industrielles, sur des principes, qui vu cet objectif de protection intégrée, sont par définition communs à l'ensemble des aspects de la protection contre les radiations ionisantes.

Ces principes divergent partiellement de ceux développés au titre des nuisances industrielles traditionnelles, sans pour autant leur être complètement étrangers. La protection obligatoirement commune du travailleur, du public et de l'environnement contre les risques issus de l'activité nucléaire engendre, en d'autres termes, des principes dont la nature et la prégnance sont, formellement à tout le moins, comparables s'agissant de les appliquer aux objectifs internes et externes de l'établissement nucléaire. Il a été vu, au contraire, que les principes guidant les nuisances industrielles classiques s'appliquent, quand ils sont communs, de manière diverse selon la valeur à protéger. Ainsi le principe de prévention, voire la « *culture de la prévention* », a-t-il été souligné, imprègne-t-il plus manifestement le droit du travail, le principe de précaution ayant quant à lui trouvé son origine dans le droit de l'environnement, spécialement quand ce dernier avait la santé pour objet.

Les principes propres au droit nucléaire sont au nombre de trois, tels qu'ils ont été établis et précisés par la Commission Internationale de Protection Radiologique (CIPR)[1439]. Il s'agit du principe de justification (A), du principe d'optimisation (B) et du principe de limitation (C). En outre, le principe de participation (D) présente en droit nucléaire des différences sensibles.

Il conviendra donc dans les lignes qui suivent d'examiner en quoi la protection intégrée du travailleur, du public et de l'environnement est traduite par ces principes et justifie leur existence, en estimant si cet enseignement peut favoriser, par analogie, la recomposition du droit des nuisances industrielles.

[1437] E. ORBAN DE XIVRY, « Politique de l'énergie, évaluation des incidences sur l'environnement, permis d'environnement : étape supplémentaire », *op. cit.*, et C.E., 12 août 1993, S.A. ELECTRABEL, *op. cit.*

[1438] Avis 30.809/3, *Mon. b.*, 30 août 2001.

[1439] La Commission Internationale de Protection Radiologique succède à la Commission Internationale de Protection contre les Rayons X et le Radium, laquelle a été créée au 2ème Congrès International de Radiologie, tenu à Stockholm en 1928. Organisation non gouvernementale, la CIPR est l'auteur de recommandations sans force obligatoire mais auxquelles font autant référence l'ONU que l'OMS, l'AIEA ou l'Euratom.

A. Le principe de justification

359. Ce principe repose sur la nécessité, avant d'envisager et *a fortiori* d'autoriser toute activité entraînant une exposition de l'homme aux rayonnements ionisants, de réaliser une analyse coût – avantage, soit une balance des intérêts concluant à un « *bénéfice positif net pour la société* »[1440].

L'exposition aux radiations ionisantes doit, en d'autres termes, pouvoir se justifier au regard des avantages de la pratique nucléaire[1441]. Dans le cadre de l'énergie nucléaire, cet examen repose principalement sur l'acceptabilité de méthodes alternatives de production d'électricité[1442] dans une région donnée.

Ainsi énoncé, le principe de justification nucléaire n'est pas complètement étranger aux principes régissant les autres nuisances physiques et chimiques, dès lors que les systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement, par exemple, imposent la justification du projet par rapport à l'environnement choisi, en termes de protection des sols, de l'eau, de l'air, au regard de la gestion des déchets, de la lutte contre le bruit et, dans certains Etats ou régions, au regard de la santé publique. Cette évaluation des incidences permet à l'autorité compétente de décider si l'établissement projeté est compatible avec l'environnement choisi, étant entendu qu'en cas de réponse négative, un autre environnement pourrait accueillir avec moins de réserve le même établissement.

Le principe de justification, toutefois, repose sur une analyse plus large, incorporant des considérations sociales, éthiques et économiques en plus des préoccupations sanitaires et environnementales habitant traditionnellement la police des établissements classés. Le principe de justification conduit donc à une acceptabilité du risque autour de différents jugements de valeur[1443]. De ce jugement participent des considérations stratégiques, généralement absentes s'agissant de police des établissements classés de droit commun. C'est qu'il ne s'agit pas ici seulement d'autoriser ou d'interdire un projet, fruit de la liberté du commerce et de l'industrie. Il s'agit aussi d'assurer les ressources énergétiques d'un Etat, ce qui incombe manifestement à la responsabilité du décideur politique[1444].

360. Le principe de justification est le premier des principes généraux retenu par le droit dérivé de la Communauté européenne de l'énergie atomique, qui impose « *que toute nouvelle catégorie ou tout nouveau type de pratique entraînant une exposition à des rayonnements ionisants soient, avant leur première adoption ou leur première approbation, justifiés par leurs avantages économiques, sociaux ou autres par rapport au détriment sanitaire qu'ils sont susceptibles de provoquer* », cette justification pouvant être révisée au gré des évolutions des connaissances[1445].

[1440] J. LOCHARD et M.-Cl. GRENERY-BOEHLER, « Les bases éthiques et juridiques du principe d'optimisation de la radioprotection », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 52, décembre 1993, p. 11.
[1441] CH. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 83.
[1442] *Ibid.*, p. 171.
[1443] E.NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques...*,*op. cit.*, p. 524.
[1444] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit*, p. 10.
[1445] Directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, *op. cit.*, art. 6, §§ 1 et 2.

Cette notion de « *détriment sanitaire* » est propre au droit nucléaire et résume le triple objectif de protection poursuivi[1446]. C'est la santé du travailleur et de l'homme dans son environnement qui guide le principe de justification, en ce compris les interrelations entre la qualité de l'environnement et la santé. La notion comprend les dommages à la santé des générations concernées par l'activité industrielle, comme c'est, nous l'avons vu, généralement le cas en droit du travail, et s'étend à la protection des générations futures, ce qui est, nous l'avons souligné également, une constante du droit de l'environnement. Cette préoccupation altruiste du détriment sanitaire se justifie elle-même, à l'évidence, par la nature du risque du rayonnement ionisant susceptible d'affecter des populations *a priori* temporellement étrangères à l'activité considérée, à la suite d'une perturbation génétique de leurs auteurs ou d'une pollution durable de l'environnement.

En Belgique, une « *étude de justification* » doit accompagner le dossier de demande d'autorisation d'exploiter un établissement mettant en œuvre des sources de rayonnements ionisants. L'octroi de l'autorisation suffit à prouver que le principe de justification est rencontré. L'Agence fédérale de Contrôle nucléaire[1447] (AFCN) est l'autorité compétente pour réviser la justification de l'activité au gré de l'évolution de la recherche scientifique en ce domaine[1448].

B. Le principe d'optimisation

361. Le principe d'optimisation procède du constat qu'il n'est pas possible de dégager un seuil sous lequel une faible dose de rayonnements ionisants serait inoffensive. Dans le domaine nucléaire plus qu'ailleurs, « *c'est la dose qui fait le poison* », et le doute quant au niveau d'innocuité de cette dose a inspiré un principe de protection « *sans seuil* ».

Conçu par la CIPR, le principe d'optimisation, en d'autres termes, s'appuie sur le principe de précaution, lié aux incertitudes scientifiques[1449], et le pousse plus avant.

D'abord appliqué à la radioprotection des travailleurs, il a été étendu à l'ensemble de la radioprotection. Il implique que l'acceptation de l'exposition aux radiations ionisantes tienne compte des facteurs économiques et sociaux (1) et que l'exposition soit maintenue au niveau le plus faible raisonnablement possible[1450] (Principe *Alara*, *As low as reasonably achievable*) (2).

1. Les facteurs économiques et sociaux

362. L'intégration de facteurs économiques et sociaux dans l'acceptation collective du risque nucléaire indique que, aux yeux de la CIPR, la protection radiologique ne peut trouver

---

[1446] Directive 96/29/Euratom définit le détriment sanitaire comme suit : "*estimation du risque de réduction de l'espérance et de la qualité de vie d'une population résultant de l'exposition à des rayonnements ionisants. Cette définition comprend les pertes dues tant aux effets somatiques et au cancer qu'aux perturbations génétiques graves* » (art. 1er).

[1447] Il s'agit d'un établissement public doté de la personnalité juridique créé par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant de rayonnements ionisants et relatives à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, *Mon. b.*, 29 juillet.

[1448] A. R. du 20 juillet 2001, *op. cit.*, art.20.1.1.1, alinéa 1, a.

[1449] E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p. 525.

[1450] Directive 96/29/Euratom, *op .cit.*, art. 6, § 3, a.

sa source dans les seules preuves scientifiques[1451]. Le droit nucléaire, en d'autres termes, a connu une évolution principalement à la lumière, à l'instar du régime des accidents majeurs, des « *retours d'expérience* ». Les études menées en la matière, et spécialement l'observation scientifique de l'évolution somatique des victimes japonaises des explosions atomiques et de leur descendance, l'ont conduite à considérer qu'aucun rayonnement ionisant n'était inoffensif. En conséquence, la logique du seuil, qui a prévalu jusqu'en 1991[1452], ne pouvait plus socialement et éthiquement demeurer la base des systèmes de protection radiologique. Ainsi, « *le concept de limite, dans sa dimension « biologique » de seuil ou « juridique » d'interdit, ne constitue plus l'assurance d'une protection radiologique de qualité* »[1453]. Le principe d'optimisation procède de ce constat. Dès lors que l'on postule l'absence de seuil d'innocuité, « *pour garder le bénéfice de l'activité qui induit le risque, il convient de savoir où s'arrêter, dans la diminution du risque, afin que des ressources sociales ne soient pas dilapidées et que les transferts de risques ne deviennent pas inacceptable d'un point de vue éthique* »[1454].

Il s'agit, en d'autres termes, d'appliquer la « *loi des rendements décroissants* » au domaine de la radioprotection. Le prix de la réduction du risque augmente à l'approche du risque nul et, à un point à identifier, les gains marginaux en matière de la protection de la santé deviennent négligeables[1455]. L'analyse du niveau en deçà duquel des mesures de protection supplémentaire sont économiquement et socialement inacceptables constitue la mise en œuvre du principe d'optimisation. Dès lors, « *l'optimisation de la protection (...), par ses considérations, d'ordre économique, politique et social, oriente (...) l'action réglementaire vers l'édification d'un consensus sur les choix technologiques impliquant l'utilisation de rayonnements ionisants* »[1456].

363. Ce principe, ainsi décrit, trouve un réel intérêt dans la protection commune du travailleur et de la population, dès lors que la dimension sociale et éthique de l'analyse du risque évite la recherche du risque nul pour l'un au détriment de l'autre ou, en d'autres termes, les « *transferts de risque du groupe que l'on cherche à protéger vers d'autres groupes* »[1457], en l'espèce le groupe des travailleurs et de celui des hommes dans leur environnement. Ce principe guiderait utilement, par exemple, les polices, ci-dessus développées, de la protection contre les risques liés à l'amiante, ou aux combinés organiques volatils. Les polices gérant ces deux formes de nuisance chimique, en effet, guidées pour la première par le principe de prévention, auquel semble s'ajouter pour la seconde le principe de précaution[1458], sont régies différemment pour la protection du travailleur et celle de l'homme dans son environnement, et poursuivent, ainsi menées parallèlement, des objectifs qui peuvent s'avérer contradictoires. Pour l'autorité politique responsable de la sécurité du travailleur, le souci premier est en effet l'externalisation maximale de la source de nuisance, tandis que pour celle responsable de l'environnement, les émissions de ces mêmes substances doivent être

---

[1451] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit.*, p. 13.
[1452] Date de la publication 60 de la CIPR.
[1453] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit.*, p. 11.
[1454] Centre d'étude sur l'évaluation de la protection dans le domaine nucléaire, *Evaluer et gérer le risque radiologique : le système de protection,* non publié.
[1455] Joint Report to the Commission of the European Communities by the National Radiological Protection Board (NRPB) and Centre d'étude sur l'évaluation de la protection dans le domaine nucléaire (CEPN), *Alara from Theory towards Practice,* rapport final, 1991.
[1456] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit.*, p. 18.
[1457] *Ibid.*, p. 14.
[1458] C.E., HANSOTTE-DE BEIR ET CRTS, 26 novembre 2004, n° 137.719.

limitées, et donc contenues et traitées à l'intérieur de l'établissement, au mieux des techniques disponibles.

Certes, le principe d'optimisation apparaît dans un contexte d'acceptation d'un risque, qui comporte celui d'accident, collectivement acceptable dès lors que l'activité considérée profite à tous, qu'il s'agisse de la production d'électricité ou des applications médicales. Aussi la dimension économique, sociale et éthique du principe d'optimisation trouve-t-elle une raison d'être qui ne se vérifie sans doute pas dans les autres polices des nuisances physiques ou chimiques. Ces dernières en effet semblent découpler le risque et le bénéfice de son acceptation, le premier étant supporté par l'environnement, le second réalisé par l'employeur et les travailleurs. Il semble en d'autres termes que le principe d'optimisation ne puisse trouver une mise en œuvre efficace que dans un milieu partageant à la fois le risque de l'activité et ses bénéfices, ce qui est le cas des risques que l'activité industrielle fait peser sur la santé et la sécurité au travail. L'on observe à cet égard que les obligations pesant sur l'employeur en matière de bien-être au travail consistent principalement à mettre en œuvre les moyens pour y parvenir, en dehors de certaines interdictions nettes. Ces obligations, constituant « *l'effort constant de l'exploitant tendu vers une fin simplement souhaitée* »[1459], rend le contrôle, comme il a été souligné, difficile, mais s'apparente manifestement, sous cet angle, et pour la raison évoquée de partage des risques et des bénéfices, au principe d'optimisation.

Le principe d'optimisation dirige d'ailleurs, mais le cas semble unique en Europe, le droit au bien-être du travailleur au Royaume-Uni[1460]. Ledit principe y guide le contrôle administratif et juridictionnel de la sécurité et de la santé du travailleur, et peut servir de base à la réparation des dommages subis[1461].

2. Les niveaux *Alara*

364. L'analyse des facteurs économiques, sociaux et éthiques conduit à déterminer un niveau d'exposition aux rayonnements ionisants qui correspond au niveau le plus bas que l'on peut raisonnablement atteindre. Il implique les recherches d'un seuil, non pas fixé de façon générale et abstraite, mais constitué autour des jugements de valeur indiqués (intérêts économiques, sociaux, éthiques, sanitaires, environnementaux) pour déterminer le niveau acceptable pour un individu et dans une société donnée, qu'il soit ou non travailleur au sein de l'établissement nucléaire visé[1462].

L'on s'aperçoit encore que le principe *Alara*, pour être proche des meilleures techniques disponibles, ne se confond pas avec ces dernières. Les BAT, en effet, se limitent, comme leur nom l'indique, aux aspects techniques de la prévention, auxquels s'ajoute le cas échéant une proportionnalité économique (BATNEEC). Le principe *Alara*, en revanche, ajoute aux techniques disponibles, critère difficilement contournable, l'ensemble des facteurs sociaux évoqués. Il constitue une réponse à l'incertitude scientifique liée à l'innocuité des rayonnements faibles et évolue en conséquence dans le cadre du principe de précaution, et non de prévention.

[1459] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit.*, p. 20.
[1460] D. FARMER, *So Far As is Reasonably Praticable*, A. Croner Health and Safety Guide, Londres, 1990.
[1461] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit.*, p. 23.
[1462] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques, op. cit.*, p. 524.

Le principe d'optimisation, que véhiculent la recherche et l'application de niveaux *Alara*, présente toutefois une évolution par rapport au principe de précaution strictement entendu, dès lors que le doute sur les preuves scientifiques d'une relation dose – effet est dépassé par le postulat de l'absence d'innocuité de la nuisance, même faible, et la recherche d'une relation dose – effet non plus scientifiquement éprouvée mais socialement, économiquement et éthiquement « *juste* »[1463].

Appliquée au droit du bien-être au travail et de l'environnement, la dimension sociale des niveaux *Alara* est susceptible de procéder d'une limitation des écarts de dose entre les travailleurs et l'homme dans son environnement, d'une distribution équitable des bénéfices et des dommages dans la population, ou d'un équilibre du niveau d'exposition au sein même de l'entreprise[1464].

A. Le principe de limitation

365. Ce principe implique que « *la somme des doses reçues du fait des différentes pratiques ne dépassent pas les limites de doses fixées* » préalablement[1465].

Pour les « *personnes du public* », les doses autorisées sont de 1mSv par an, en principe[1466].

Le principe de limitation peut sembler en contradiction avec celui d'optimisation, lequel repose, comme indiqué, sur une absence de seuil. C'est qu'en effet l'imposition de doses limites ne semble pas encourager une réduction du niveau d'exposition en deçà desdites doses, comme y invite cependant le principe d'optimisation. Il faut comprendre, dès lors, que les principes d'optimisation et de limitation jouent sur des plans différents : la protection qu'apporte l'optimisation vise tant les individus que la collectivité, ce qui justifie d'ailleurs les préoccupations économiques et sociales dont elle est le produit. En revanche, la limitation constitue une garantie individuelle à ce que le principe d'optimisation n'entraîne aucun dépassement, dû par exemple à un choix erroné des techniques *Alara*.

Ainsi compris, le principe de limitation s'apparente aux valeurs limites d'exposition en droit du bien-être au travail et aux valeurs d'immission en droit de l'environnement. L'intérêt porté par la limitation aux expositions nucléaires consiste dans cette optique à soumettre le travailleur et la population à des doses différentes. La population est soumise à seulement une unité de dose[1467] (1 mSv), mais elle est exposée en permanence au contraire du travailleur.

[1463] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit*, p. 12.
[1464] *Ibid.*, p. 15.
[1465] Directive 96/29/Euratom, art. 6, § 3, b. Ces limites sont fixées, par ladite directive à 100 mSv sur 5 années consécutives et 50 mSv par an, pour les travailleurs A l'exception des apprentis, les mineurs ne peuvent être affectés à un travail comportant des risques d'exposition aux radiations ionisantes. La limite de dose pour les apprentis est de 6 mSv par an ; les femmes enceintes bénéficient dans le cadre de leur travail de la limite de dose correspondant à celle à laquelle le public peut être exposé.
[1466] Ces limites de dose plus strictes que dans la législation européenne précédente (directive 80/836/Euratom du 15 juillet 1980) reprennent les dernières recommandations de la CIPR, lesquelles sont basées sur des estimations récentes sur le risque cancérigène à l'exposition aux rayonnements ionisants ainsi que sur la notion pluridimensionnelle de détriment sanitaire. Sur ceci, voyez J.N. COURADES, « La nouvelle directive 96/29/Euratom sur les normes de base relatives à la protection de la population et des travailleurs contre les rayonnements ionisants », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 58, 1997, p. 51.
[1467] Un sivert équivaut à un joule/kg.

L'articulation du principe de limitation et d'optimisation semble avoir été mal appréhendée par la Cour de justice des Communauté européenne. Saisie d'un recours en manquement contre la Belgique, laquelle avait adopté des limites de dose pour les apprentis et les étudiants plus basses que celles prévues par la directive 80/836/Euratom en vigueur à ce moment, la Cour a conclu au rejet du recours dès lors qu'à ses yeux : « *l'uniformité des normes de sécurité ne signifie pas que celles-ci ne puissent permettre une protection plus stricte* »[1468].

Fort compréhensible dans une optique de préoccupation pour la santé, en l'occurrence du travailleur, cet arrêt toutefois encourage les Etats à transformer l'objectif d'optimisation en adoption de doses limites, renforçant, en motivant malencontreusement sa décision sur le principe d'optimisation, les difficultés juridiques à distinguer ces deux principes[1469].

B. Le principe de participation

366. Les différences que présente la gestion des risques nucléaires au regard du principe de participation concernent l'accès à l'information (1), l'information de la population (2) et l'information du travailleur (3).

1. L'accès à l'information

367. Les larges compétences de l'autorité fédérale en matière de protection contre les dangers résultant des rayonnements ionisants justifient que soient peu d'application les dispositions régionales portant sur l'accès à l'information relative à l'environnement. La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration[1470] était dès lors l'instrument adéquat avant qu'une loi du 2 avril 2003[1471] vienne à disposer que « *la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration n'est pas applicable aux matières nucléaires de même que tous les documents et données y relatifs* »[1472].

Cette dernière disposition déroge au principe du libre accès aux documents administratifs, érigé en droit fondamental par l'article 32 de la Constitution[1473]. La loi cependant n'exclut le droit à l'accès aux documents administratifs que pour certaines matières nucléaires limitativement énumérées, dans le but exprimé de concourir à la sûreté de l'Etat[1474]. Aussi la Cour d'arbitrage a-t-elle pu considérer que la restriction apportée au droit à la publicité des documents administratifs en matière nucléaire n'était « *pas dénuée de justification raisonnable* »[1475].

[1468] C.J.C.E., C-376/90 du 25 novembre 1992, *Rec.*, 1992, p. I-0653.
[1469] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit*, p. 23; B. DERCHE, "Arrêt de la C.J.C.E. sur la radioprotection des apprentis et des étudiants en Belgique », *Radioprotection*, vol. 28, n° 2, 1993, pp. 214 à 218.
[1470] *Mon. b.*, 30 juin.
[1471] *Mon. b.*, 2 mai.
[1472] Art. 2*bis* nouveau de la loi du 11 avril 1994.
[1473] Sur ceci, voir *infra*, chapitre 2, section 5, § 2.
[1474] *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n° 50-2244/1, pp. 4 et 5.
[1475] C.A., 15 septembre 2004, n° 150/2004, pt B.8 et note I. HACHEZ, « La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : « cachez ce *standstill* que je ne saurais voir ! », *Amén.*, 2005, pp. 129 à 140.

2. L'information de la population

368. L'information active de la population en cas « *d'urgence radiologique* » est réglée par un instrument européen[1476]. L'« *urgence radiologique* » s'entend des accidents entraînant ou risquant d'entraîner d'importantes émissions de matières radioactives, imputables aux installations et activités des réacteurs nucléaires ou de toute autre installation du cycle du combustible nucléaire, à une installation de gestion des déchets radioactifs, au transport, au stockage de combustible nucléaire ou de déchets radioactifs, à la manipulation de radio-isotopes ou à l'utilisation de ceux-ci pour la production d'énergie dans les engins spatiaux. L'« *urgence radiologique* » peut aussi découler de la détection de taux anormaux de radioactivité susceptibles d'attenter à la santé publique dans l'Etat membre qui les constate[1477].

La directive impose en outre une information préalable à tout accident, relative aux mesures de protection qui lui seraient applicables en cas d'« *urgence radiologique* » et des comportements adéquats à adopter. L'obligation d'informer, à l'évidence, se poursuit dans un cas d'« *urgence radiologique* ». La population effectivement affectée doit être informée sans délai de toutes les caractéristiques de l'accident, du comportement à adopter et des mesures de protection sanitaire prises. De même, les services de secours reçoivent spontanément et sans délai une information adéquate sur les risques que leur intervention présenterait pour leur santé, de manière générale en matière de prévention, et de manière particulière en cas d'accident[1478].

Une décision du Conseil du 14 décembre 1987 organise par ailleurs un échange d'informations en cas de situation d'« *urgence radiologique* » pour lesquelles les autorités internes ont décidé de prendre des mesures de protection de la population, et ceci indépendamment de l'incidence sur d'autres Etats membres[1479].

En Belgique, un plan d'urgence nucléaire et radiologique est fixé par un arrêté royal du 17 octobre 2003[1480]. La disposition s'applique, selon son intitulé, au « *territoire belge* ». Il s'agit donc typiquement d'une disposition de police, qui oblige tous ceux qui sont présents sur ledit territoire. A cet égard, l'arrêté reprend le terme de « *population* » dans ses dispositions préventives ou curatives, ce qui laisse penser qu'elles englobent le travailleur dès lors que, comme il a été vu, l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre les dangers des rayonnements ionisants définit ce terme de population comme « *toute la population comprenant les personnes professionnellement exposées* ».

Le plan d'urgence assure en conséquence la coordination des mesures de protection tant de la population, que des travailleurs et de l'environnement. Ainsi le plan comprend-il un grand

---

[1476] Directive 89/618/Euratom du Conseil du 27 novembre 1989, concernant l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique, *J.O.L.*, n° 357, 7 décembre 1989.
[1477] Art. 2.
[1478] Art. 5, 6 et 7.
[1479] Décision 87/600/Euratom du Conseil du 14 décembre 1987 concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'« *urgence radiologique* », *J.O.L.*, n° 371, 30 décembre 1987, pp. 76 à 78.
[1480] A.R. du 17 octobre 2003 portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge, *Mon. b.*, 20 novembre.

nombre de dispositions relatives à l'information de la population durant l'accident ou la situation d'« *urgence radiologique* », énumérant les différents médias par le truchement desquels les habitants de la zone concernée sont rapidement prévenus[1481]. L'importance d'une information officielle procède de l'expérience de l'explosion de la centrale de Tchernobyl, comme l'attention portée à la contamination alimentaire[1482]. De même, l'arrêté royal organise l'information relative à la prévention, conformément à la directive 89/618/Euratom citée.

3. L'information du travailleur

369. Bien que l'information active de la population englobe conceptuellement[1483] celle du travailleur, ce dernier doit faire l'objet de mesures de prévention spécifiques liées aux risques relatifs à l'activité normale de l'entreprise nucléaire. Aussi le Code du bien-être au travail prescrit-il que, sans préjudice des missions du SIPPT, il appartient à l'exploitant d'organiser l'information des travailleurs susceptibles d'être exposés aux rayonnements ionisants, ceci préventivement, c'est-à-dire avant leur affectation aux postes de travail, à charge du médecin du travail agréé. Cette information comprend les normes de base, concernant la protection contre l'exposition aux rayonnements ionisants, c'est-à-dire principalement la limitation des doses basées sur les principes de justification, d'optimisation et de limitation. Il convient de souligner que cette information doit être fournie par écrit, alors qu'il ne s'agit là, curieusement, que d'une possibilité pour l'employeur dont les travailleurs sont soumis à des risques chimiques[1484].

Révélant l'importance attachée à l'information en matière de prévention des risques nucléaires, un arrêté royal [1485] vient encore préciser que ladite information du travailleur est entièrement à charge des médecins du travail agréés, dont l'employeur assurera la présence. Aux termes de l'arrêté, l'information est relative aux « *risques inhérents à l'exposition aux rayonnements ionisants et (aux) bonnes pratiques à acquérir, en relation avec le système de limitation de doses et l'optimisation* »[1486].

§ 4. Les évaluations des incidences et les autorisations

A. Les évaluations des incidences

370. Il a été souligné que la Cour d'arbitrage a dénié aux régions la possibilité de se doter d'une législation permettant d'organiser une évaluation des incidences sur l'environnement des projets d'exploitation des centrales nucléaires et leurs diverses dépendances, sauf si cette évaluation est limitée aux objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire[1487].

[1481] Chapitre 7 du plan d'urgence.
[1482] D. D'URSEL ET B. MARTIN-BOSLY, « La réparation des dommages causés par l'industrie nucléaire », *in La réparation des dommages catastrophiques*, *op. cit.*, p. 514.
[1483] Et concrètement dans la plupart des cas, dès lors que les zones susceptibles d'être affectées par un accident nucléaire sont suffisamment larges pour que le plus souvent les travailleurs concernés y résident.
[1484] A.R. du 11 mars 2002, *op. cit.*, art. 29.
[1485] A.R. du 25 avril 1997 concernant la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnements ionisants, *Mon. b.*, 12 juillet.
[1486] Art. 9, 1°, tel qu'inséré par l'A.R. du 2 avril 2002.
[1487] C.A., 12 juillet 1995, n° 57/95. Sur ceci, voir *supra*, chapitre 1, section 4, § 2.

Les établissements où sont exercées des pratiques et des activités professionnelles mettant en jeu des sources naturelles de rayonnements sont en Belgique répartis en 4 classes[1488]. Les établissements de classe I sont soumis à une étude d'incidences sur l'environnement[1489]. Les études d'incidences doivent contenir des données comprises dans une recommandation de la Commission, lesquelles, pour être nombreuses, n'en sont pas moins conçues dans un cadre strictement environnemental et sanitaire, à l'exclusion de l'étude des incidences du projet sur la santé du personnel de l'établissement nucléaire[1490]. L'évaluation des incidences du projet sur la santé et la sécurité des travailleurs s'opère sur la base de la demande d'autorisation elle-même[1491]. Ces renseignements concernent autant la sécurité du travailleur, au regard des appareils, des substances et des locaux, que sa santé, par la désignation, dans la demande d'autorisation, du médecin agréé chargé de la surveillance médicale des travailleurs et des services avec lesquels il est amené à collaborer[1492]. Parmi ces documents à fournir dans la demande d'autorisation figurent des données qui, tout en concernant le personnel, sont manifestement dirigées vers la prévention des risques d'accidents, dans leur dimension également externe. Telle est l'interprétation qu'il convient de donner à l'obligation de fournir, dans la demande de permis, toute considération utile sur « *la qualification et la compétence du personnel chargé de la production, de la distribution, de l'utilisation, de la surveillance des substances et appareils capables de produire des rayonnements ionisants* »[1493].

371. La spécificité du risque nucléaire implique que les évaluations des incidences sur l'environnement ne peuvent s'envisager sur la seule base territoriale que constituent les Etats. Le risque nucléaire, comme déjà souligné, interpelle en d'autres termes, comme la prévention des risques d'accidents majeurs, les solutions habituelles de protection du voisinage, dès lors que les nuisances redoutées peuvent connaître des effets transfrontaliers particulièrement redoutables.

Aussi, aux termes du traité Euratom, « *les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs* » doivent être communiquées à la Commission, afin que celle-ci puisse déterminer si la mise en œuvre dudit projet est susceptible d'affecter un autre Etat membre[1494]. Selon la Cour de justice, cette disposition revêt « *une très grande importance, grâce notamment à la vision d'ensemble dont seule la Commission dispose quant aux développements des activités du secteur nucléaire sur l'ensemble du territoire de la communauté* »[1495].

Cette disposition est manifestement à rapprocher, poursuivant des buts analogues, du système d'échange d'informations entre les Etats membres et la Commission sur les expériences acquises en matière de prévention d'accidents majeurs et de limitation de leurs conséquences.

[1488] A.R. du 20 juillet 2001, *op. cit.*, art. 3.
[1489] Ces établissements étant par ailleurs repris à l'annexe 1 de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *op. cit*, annexe comportant précisément les établissements pour lesquels une évaluation des incidences est obligatoire.
[1490] Recommandation de la Commission du 6 décembre 1999 concernant l'application de l'article 37 du traité Euratom, *J.O.L.*, n° 324, p. 23.
[1491] Seuls les établissements de classe I, II et III sont sujets à autorisation.
[1492] A.R. du 20 juillet 2001, *op. cit.*, art. 6.2.2, art.7.2.2, 3, 4 et 8, art. 8.2.2, 8.2.3 et 8.2.4.
[1493] *Ibid.*, art. 6.2.3.
[1494] Art. 37.
[1495] C.J.C.E., 22 septembre 1998, (LAND DE SARRE ET AL. C. MINISTRE DE L'INDUSTRIE), aff. 187/87.

La spécificité, pour le risque nucléaire, tient au fait que cette communication doit être préalable à « *toute décision autorisant un rejet* »[1496].

B. Les autorisations

372. Selon le vœu du législateur européen, toute exploitation ou déclassement d'une installation du cycle du combustible nucléaire est soumis à autorisation[1497]. Conformément au principe de la protection commune de l'environnement et de la population, en ce compris du travailleur, les autorisations comprennent les dispositions relatives à ceux-ci. Il s'agit là d'un exemple unique du contrôle *a priori* de la santé et de la sécurité du travailleur, d'une part, et de ses qualifications professionnelles, d'autre part. Il s'agit aussi d'un exemple rare de protection de la santé et de la sécurité du travailleur par acte individuel. Le Conseil d'Etat a dit pour droit à cet égard que « *lorsque le Roi complète, pour une unité nucléaire, les normes de sécurité relatives au personnel contenues dans l'arrêté royal du 28 février 1963*[1498]*, rien ne lui impose de procéder par voie de modification de ce règlement général plutôt que par la prescription de conditions particulières* »[1499].

Les autorisations pour des nouvelles installations nucléaires[1500] ou les renouvellements d'autorisations font l'objet d'un avis préalable d'un Conseil scientifique des Rayonnements ionisants, composé, comme son nom l'indique, de personnalités spécialement compétentes en matière de science nucléaire ou de sûreté[1501]. Cet avis est d'abord provisoire, pouvant comporter des conditions particulières non prévues par la réglementation, en ce compris relatives à la protection du travailleur, et fait l'objet, avec l'étude des incidences sur l'environnement, d'une enquête publique. En fonction du résultat de celle-ci, et des différents avis recueillis, en ce compris les remarques éventuelles du demandeur, le conseil scientifique émet un nouvel avis provisoire motivé, lequel devient définitif après 30 jours durant lesquels le demandeur peut à nouveau faire connaître ses remarques[1502]. L'avis est contraignant s'il est négatif.

[1496] *Ibid.*, pt. 10.
[1497] Directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996, *op. cit.*, art. 4.
[1498] L'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes (*Mon. b.*, 30 juillet) a été abrogé par l'arrêté royal du 20 juillet 2001, mais les dispositions de référence sur pied desquelles s'appuie l'arrêt du Conseil d'Etat sont demeurées semblables, si bien que cette jurisprudence demeure d'actualité.
[1499] C.E., 4 avril 1986, DEGOTTE ET CRTS, n° 26.325.
[1500] Une loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité (*Mon b.*, 28 février) interdit toutefois toute autorisation de nouvel établissement procédant à la fission de combustibles nucléaires à cette fin.
[1501] Loi du 15 avril 1994, *op. cit*, art. 37 et A.R. du 18 décembre 2002 déterminant la composition et les compétences du Comité scientifique des Rayonnements ionisants établi auprès de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, *Mon. b.*, 21 janvier 2003.
[1502] A.R. du 20 juillet 2001, *op. cit.*, art. 6.3. Ceci n'est toutefois valable que pour les établissements de classe I.

§ 5. Le contrôle de l'établissement nucléaire

A. Les agents du contrôle

373. L'agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN), comme son nom l'indique, est, aux termes de la loi du 15 avril 1994, l'organe principal de contrôle et de la surveillance de l'établissement nucléaire. Le contrôle de celui-ci, on le sait, n'est pas laissé qu'aux autorités nationales, tant pour des raisons d'effets transfrontaliers des accidents que pour le risque d'exploitation militaire. Aussi, l'AFCN est-elle chargée de l'accompagnement des contrôles des l'AIEA[1503].

La spécificité des risques nucléaires civils a encore inspiré une disposition propre à la désignation des agents chargés du contrôle des établissements et à leurs attributions[1504]. Les membres du service de surveillance de l'AFCN[1505], désignés par le Roi, sont tenus à une prestation de serment devant le Ministre de l'Intérieur et reçoivent la qualité « *d'inspecteurs nucléaires* ». Ils on revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du Procureur du Roi.

Bien que les inspecteurs nucléaires ne voient pas leurs missions s'arrêter au partage classique des compétences entre la protection de l'environnement et celle du travailleur, un arrêté royal, comme déjà souligné, consacre son prescrit à ce dernier[1506]. Il s'applique, en d'autres termes, « *aux activités dans lesquelles les travailleurs sont professionnellement exposés ou susceptibles d'être exposés à un risque résultant des rayonnements ionisants* »[1507]. Cet arrêté fait peser sur l'employeur l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour que les travailleurs susceptibles d'être exposés à des rayonnements ionisants soient soumis à la surveillance de leur santé[1508], à charge de médecins du travail spécialement agréés[1509].
Enfin, l'exploitant est aussi tenu de mettre sur pied un « *service de contrôle physique* », chargé de la surveillance des mesures pratiquement mises en œuvre pour respecter les disposition du règlement général du 20 juillet 2001, ses arrêtés d'exécution et les décisions de l'AFCN, qu'il s'agisse de la protection du travailleur ou de l'environnement, à l'exclusion, cela s'entend, des dispositions réservées au contrôle médical[1510].

[1503] Art. 14 de la loi.
[1504] A.R. du 20 juillet 2001 portant sur les attributions et la désignation des membres du Département contrôle et surveillance de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire chargés de veiller à l'application de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, *Mon. b.*, 30 août.
[1505] Il s'agit du Directeur général et des membres du Département Contrôle et Surveillance de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire revêtus d'un grade égal ou supérieur à celui d'expert à cette institution, et désignés par le Roi.
[1506] A.R. du 25 avril 1997 concernant la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnements ionisants, *op. cit.* L'arrêté forme le chapitre VII du titre IV du Code sur le bien-être au travail.
[1507] Art. 2.
[1508] Art. 5.
[1509] Aux termes d'une procédure visée à l'article 75 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, *op. cit.*
[1510] *Ibid.*, art. 23.

B. L'objet du contrôle

374. L'AFCN est donc chargée du contrôle du respect de la législation et réglementation en vigueur et des conditions imposées par l'autorisation, ce qui englobe le travailleur et l'environnement. Elle exerce également, comme déjà souligné, un contrôle *a priori* par l'examen des demandes d'autorisation, recueillant à ce sujet l'avis du Comité scientifique des Rayonnements ionisants. Le contrôle s'étend aux investigations utiles à la révision éventuelle des conditions d'exploitation, en tout temps modifiables, et à la sécurité du bâtiment lui-même, influant en l'espèce sur la sécurité tant interne qu'externe[1511].

En considération de la nature du risque nucléaire, l'AFCN est chargée également du contrôle de la radioactivité du territoire et de la surveillance des doses reçues le cas échéant par la population, en collaboration, au besoin, avec les organismes publics et privés compétents, selon des modalités arrêtées en accord avec la Protection civile[1512].

Le Service de contrôle physique est particulièrement chargé du contrôle des radiations et des valeurs limites d'exposition, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement, en ce compris le suivi des travailleurs extérieurs au cours de la période où ils seraient intervenus dans l'établissement[1513].

Les médecins du travail agréés exercent des responsabilités et possèdent en conséquence des pouvoirs plus étendus que le conseiller en prévention-médecin du travail. Pour les établissements de classe I, qui seront seuls ici envisagés, ils entretiennent notamment des contacts étroits avec les médecins traitants des travailleurs, à l'initiative toutefois de ces derniers[1514]. Ils peuvent statuer sur l'isolement éventuel du travailleur interne comme extérieur et statuer sur les traitements qu'il convient s'il échet d'appliquer. Ils soumettent en outre à une « *surveillance médicale exceptionnelle* » les travailleurs ayant subi un dépassement de valeurs d'exposition. Ils statuent, comme le conseiller en prévention-médecin du travail, sur le maintien du travailleur au travail ou son écartement, sous réserve du recours de droit commun[1515].

Les médecins du travail agréés, enfin, exercent, les missions normalement dévolues à l'employeur dans des entreprises non nucléaires en matière d'information des travailleurs « *sur les risques inhérents à l'exposition aux rayonnements ionisants et sur les bonnes pratiques à acquérir, en relation avec le système de limitation de doses et l'optimisation* »[1516].

375. Le contrôle devrait, en effet, au-delà de ses prescriptions organisationnelles et fonctionnelles, poursuivre principalement la mise en œuvre du principe d'optimisation. De nature qualitative, celui-ci n'apparaît en effet que difficilement à l'exploitant comme effectivement mis en œuvre, rôle que le contrôle de l'établissement nucléaire, que ce soit *a priori* lors de l'instruction de la demande d'autorisation, ou *a posteriori* dans l'inspection de son fonctionnement, est mieux à même de jouer. Le contrôle peut dès lors, par retour d'expérience, influer directement sur la modification du cadre réglementaire général ou celle

---

[1511] Loi du 15 avril 1994, *op. cit.*, art. 15.
[1512] A.R. du 20 juillet 2001, *op. cit.*, art. 70.
[1513] A.R. du 25 avril 1997, *op. cit.*, art. 26 et A.R. du 20 juillet 2001 portant règlement général, *op. cit.*, art. 23.
[1514] A.R. du 25 avril 1997, *op. cit* ., art. 16 et 17.
[1515] Sur ceci voir *supra*, n° 136.
[1516] A.R. du 25 avril 1997, *op. cit.*, art. 9, 2°.

des conditions d'exploiter. Aux Etats-Unis, par exemple, le principe d'optimisation prend de la sorte la forme d'une ligne de conduite exécutoire, sur laquelle s'exerce directement le contrôle de l'autorité. En somme, « *que le contrôle de la mise en œuvre du principe d'optimisation par les autorités compétentes s'effectue* a priori *ou* a posteriori, *c'est en pratique le développement d'un climat alliant prudence, motivation, intérêt personnel, responsabilité collective, efficacité économique et échange d'informations plus particulièrement sur l'état de l'art, qui constitue la principale dynamique de la mise en œuvre effective du principe d'optimisation* »[1517].

§ 6. La responsabilité de l'exploitant

376. L'on sait que les particularités du risque nucléaire ont conduit à l'élaboration de normes internationales instituant une responsabilité objective de l'exploitant. En Belgique, une loi du 22 juillet 1985 donne application à la Convention de Paris[1518].

Ce régime de responsabilité se distingue par sa canalisation sur l'exploitant, un plafonnement de l'indemnisation, une limite temporelle d'exercice et un critère de rattachement du for, étant celui du lieu de l'accident (A).

Bénéficiant aux personnes et aux biens en général, le régime exclu toutefois ceux des travailleurs qui peuvent être indemnisés sur pied des dispositions régissant les maladies professionnelles ou les contrats de travail, et aucune garantie ne semble assurée à l'environnement lui-même (B).

A. Les quatre traits de la responsabilité civile nucléaire

377. La responsabilité objective se concentre sur la personne de l'exploitant, dans un principe dit « *de canalisation* ». Ce principe, qui se déduit de la Convention de Paris[1519], est consacré par la loi du 22 juillet 1985[1520]. L'exploitant y est défini comme « *toute personne qui détient ou met en œuvre, dans une installation nucléaire, des combustibles nucléaires, des produits ou des déchets radioactifs ; ou qui prend en charge des substances nucléaires destinées à ces installations* »[1521]. Contrairement au système antérieurement en vigueur[1522], il n'y a donc pas de désignation de cet exploitant. S'y substitue un système de reconnaissance par le Roi, sur présentation des preuves de la couverture d'assurance obligatoire des dommages résultant d'un accident. Le principe permet donc de ne diriger l'action que contre un seul responsable. Ceci évite aux autres intervenants, tels les transporteurs ou les fournisseurs, de souscrire une semblable police.

Aux termes de la loi belge, l'exploitant est responsable des dommages causés par un accident nucléaire, définis par la Convention de Paris comme « *tout fait ou succession de faits de*

[1517] J. LOCHARD ET M.-CL. GRENERY-BOEHLER, *op. cit.*, p. 23.
[1518] Loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, *Mon. b.*, 31 août.
[1519] Art. 6, §§ a et b.
[1520] Art. 5.
[1521] Art. 3 de la loi.
[1522] J.M. DERMAGNE, *op. cit.*, p. 669.

même origine ayant causé des dommages, dès lors que ce fait ou ces faits ou certains des dommages causés proviennent ou résultent des propriétés radioactives, ou à la fois des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses des combustibles nucléaires ou produits ou déchets radioactifs »[1523]. Il s'agit d'une définition large, qui dépasse le cadre du dysfonctionnement grave d'une centrale nucléaire, ce dont il résulte que les accidents, certes mineurs, sont plus fréquents que ce que l'opinion publique tend généralement à penser[1524].

378. Le plafonnement des dommages indemnisables est le corollaire habituel des responsabilités objectives. Aux termes de la loi du 22 juillet 1985, la responsabilité de l'exploitant est ainsi engagée actuellement à hauteur d'un maximum de « *12 milliards de francs* »[1525], le montant couvert, proposé par l'exploitant, devant être approuvé par arrêté ministériel. Ce montant est censé couvrir l'ensemble des conséquences d'un accident nucléaire, la responsabilité objective de l'exploitant n'étant pas engagée au-delà. Si plusieurs exploitants voient leur responsabilité engagée, celle-ci s'exerce de façon solidaire et cumulative[1526]. En cas d'insuffisance, la loi charge l'Etat de couvrir le montant des dommages compris entre la couverture de l'assurance et le maximum de 12 milliards. En outre, la Convention complémentaire à la Convention de Paris prescrit une intervention de fonds publics, de l'Etat contractant où se situe l'établissement de l'exploitant responsable, d'abord, de l'ensemble des Etats parties à la Convention, ensuite[1527].

379. Les effets délétères d'un accident nucléaire peuvent connaître une longue période de latence, et, par perturbation génétique, ne pas affecter que les personnes irradiées. La période utile aux victimes pour introduire leur recours est dès lors réduite, pour des raisons économiques méconnaissant d'évidence la nature des dommages et, quelque fois, la difficulté de la preuve du lien de causalité[1528], à 10 ans à compter de l'accident nucléaire ou à 3 ans à compter du jour où la victime en a eu, ou aurait dû en avoir raisonnablement, connaissance[1529]. L'Etat prend en charge les dommages survenus entre cette échéance de 10 ans et la prescription trentenaire.

380. Le juge compétent est celui de l'Etat du lieu de l'accident, désigné par la loi du 22 juillet 1985 comme le Tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en matière civile[1530]. Il s'agit d'une compétence d'ordre public, si bien qu'il ne pourrait être question pour une victime ou ses ayant droits de se constituer partie civile près une autre juridiction devant laquelle l'exploitant serait pénalement poursuivi. L'élection de for unique a incontestablement pour avantage de faciliter la procédure de mise en oeuvre de la responsabilité objective, de rassembler en un seul siège les différents recours, qui peuvent

---

[1523] Art. 1, a), (i).
[1524] D. D'URSEL ET B. MARTIN-BOSLY, « La réparation des dommages causés par l'industrie nucléaire », *op. cit.*, pp. 509 et 510.
[1525] Soit environs 300 millions d'Euros (art. 7).
[1526] Art. 18 de la loi. En cas d'accident lié à un transport, en ce compris le stockage éventuel lié à ce transport, la responsabilité des exploitants est toutefois limitée au plus haut des montants de couverture imposés par arrêté ministériel à chacun de ceux-ci.
[1527] Selon une clé de répartition calculée selon le P.N.B. et la capacité nucléaire civile.
[1528] Certaines affections corporelles, telle la radiodermite, ne présentent à l'évidence pas de problème de preuve. Il en va toutefois différemment des tumeurs et leucémies, qui peuvent avoir une autre origine, et ne se déclarer qu'au-delà du délai de 10 ans.
[1529] Art. 22.
[1530] Art. 26.

évidemment être très nombreux à la suite d'un accident, et de spécialiser le tribunal, dans une matière scientifiquement complexe.

B. La réparation des dommages au travailleur et à l'environnement

381. Le dommage réparable est celui, s'étendant aux personnes et aux biens, dont la responsabilité incombe à l'exploitant d'une installation nucléaire située en Belgique, à condition que le dommage ait été subi sur le territoire d'un des Etats contractants[1531].

Se dégage cependant comme un trait commun à l'ensemble des Etats membres de l'OCDE l'absence d'un régime d'indemnisation propre aux travailleurs exposés aux rayonnements ionisants[1532], ainsi qu'à l'environnement.

C'est qu'en effet, s'agissant des travailleurs, bénéficiant par définition d'un régime de sécurité sociale, ceux-ci restent soumis, « *même en cas d'accident nucléaire* »[1533], au régime habituel du Fonds des maladies professionnelles et de police couvrant les accidents du travail[1534], lesquels peuvent recouvrer leurs débours en sollicitant la responsabilité objective décrite. Par voie de conséquence, les travailleurs ne bénéficiant pas du régime de sécurité sociale ou de réparation des accidents du travail, si une action de droit commun leur est ouverte, bénéficient dudit régime de responsabilité objective.

Les dommages à l'environnement ne font pas, en cette qualité, l'objet de dispositions spécifiques régissant la responsabilité nucléaire. Certes, une partie de ces dommages, lorsqu'elle se concentre sur des biens, peut, en cette qualité, entrer dans le champ d'application de la loi du 22 juillet 1985. Pour le reste, et dès lors notamment que la directive 2004/35/CE[1535] ne s'applique pas aux dommages nucléaires, les associations protectrices de l'environnement, sous réserve de la recevabilité liée à l'intérêt, ne peuvent s'en remettre qu'au droit commun.

[1531] Pour les accidents et dommages en haute mer, voir H. CONRUYT ET F. RIVALET, « Champ d'application de la législation belge sur la responsabilité civile nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 37, juin 1986.
[1532] « Régimes d'indemnisation applicables aux travailleurs exposés aux rayonnements ionisants dans les pays de l'OCDE », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 66, 2000, p. 7.
[1533] Art. 21 de la loi.
[1534] Sur ceci, voir *supra*, n° 245 et svts. Il s'en déduit que seul peut être indemnisé, au-delà de la réparation forfaitaire, le dommage occasionné volontairement par l'exploitant, prétention dont une seule juridiction a été saisie à ce jour à notre connaissance, pour rejeter celle-ci (Corr. Turnhout, 14 févr. 1969, *Bulletin de droit nucléaire*, n°3, 1969, pp. 23 à 25).
[1535] Op. cit. Sur ceci, voir *supra*, n° 265 et svts.

Section 4. Les organismes génétiquement modifiés

382. « *En toute objectivité, les OGM ne méritent pas l'opprobre dont ils sont frappés. Malheureusement, l'opposition mélange des arguments solides avec des déclarations pseudo-scientifiques peu critiques et parfois erronées pour en faire une sorte de méli-mélo nébuleux qui plaît à une opinion publique mal informée, facilement séduite par une philosophie romantique rousseauiste de « retour à la nature », hantée par les vieux mythes de Prométhée, de Pandore et de l'apprenti sorcier (...).*

Que les choses soient claires. La mystique dont se réclame l'opposition ne repose sur aucun support rationnel. Notre « mère » nature n'est ni sage, ni bienveillante ; elle n'a pas non plus la moindre allégeance à l'espèce humaine. Les scorpions, les champignons vénéneux et le virus du SIDA sont autant l'objet de sa sollicitude que les papillons, les moisissures qui sauvent et les poètes. La nature est entièrement gouvernée par la sélection naturelle à travers un réseau compliqué d'influences qui mettent aux prises les intérêts opposés de différents organismes (lutte pour la vie), dans le cadre des contraintes imposées par leur interdépendance (écosystèmes). Les humains ont émergé de ce jeu aveugle, au même titre que tous les autres êtres vivants, mais avec le privilège – et le fardeau – supplémentaire unique d'un cerveau qui s'est développé au point de pouvoir élucider les mécanismes qui sous-tendent le jeu et concevoir de ce fait des moyens permettant de les manipuler »[1536].

Voilà l'avis du biologiste et du médecin exprimé, et le juriste prévenu. Les modifications génétiques confrontent ce dernier à la gestion d'un risque nouveau, qui suscite fortement le principe de précaution, autant qu'à une opinion politique généralement hostile. L'opposant puise ses réticences dans la crainte séculaire d'une modification, de surcroît volontaire, de ce qu'il pense constituer l'essence même de son environnement, dans lequel dès lors son inadaptation serait telle qu'il viendrait à disparaître. Le débat est rendu d'autant plus vif que les OGM participent à l'évidence de la protection de l'environnement, à la différence des autres nuisances étudiées, dans leurs applications les plus fréquentes, savoir le substitut aux pesticides agricoles. Il s'agit ici d'un cas, parmi d'autres[1537], où l'environnement et l'écologie marquent leur différence.

383. La gestion du risque sanitaire lié aux OGM présente, dans l'étude de la recomposition du droit des nuisances industrielles, un intérêt particulier[1538]. Certes, par la voie du filtre que constitue le rapprochement des législations en vue de réaliser le marché intérieur[1539], le travailleur se trouve partiellement protégé comme l'environnement, avant toute réglementation en aval, à l'exemple des substances dangereuses[1540]. Mais, plus

---

[1536] CH. DE DUVE, *A l'écoute du vivant*, Paris, éd. Odile Jacob, septembre 2002, p. 285.

[1537] Des associations écologiques ont, par exemple, dénoncé, parfois avec succès, devant des juridictions, le tort que causaient des éoliennes électrogènes, poursuivant manifestement un objectif environnemental, à la migration des oiseaux ou au paysage.

[1538] Nous nous limitons, dans le cadre de cette étude, à ces aspects liés aux nuisances industrielles, sans aborder dès lors la problématique de la sécurité alimentaire et des régimes de responsabilités, telle celle des produits défectueux. Sur ce sujet, l'on consultera utilement, notamment, P. NIHOUL ET S. MAHIEU (dir.), *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM*, Bruxelles, Larcier, 2005.

[1539] La directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (*J.O.L.*, n° 106, 7 avril 2001, p. 1) est basée en effet sur l'article 95 TCE.

[1540] Sur ceci, voir *supra*, section 1, §§ 2 et 3.

fondamentalement, la gestion du risque lié aux organismes génétiquement modifiés fait l'objet de dispositions distinctes, d'origine européenne elles aussi, qui s'articulent et vont croissant dans leurs exigences à mesure de l'augmentation de l'exposition de l'homme et de l'environnement aux OGM[1541], dans une démarche épousant la chronologie du développement d'un OGM, de la recherche à la commercialisation. Le concept de risque n'a d'ailleurs sans doute jamais autant été défini que dans législation européenne relative aux OGM. Sans englober le dommage, comme le fait le droit du travail, ni se concentrer uniquement sur une probabilité, comme l'a fait le droit de l'environnement jusqu'ici, le risque se définit comme une « *combinaison de l'ampleur des conséquences d'un danger, s'il se produit, et de la probabilité que ces conséquences se produisent* »[1542], ce qui correspond assez nettement à l'approche par étapes visée par la législation.

Un deuxième intérêt tient au système de coopération, institutionnel et fonctionnel, entre l'Etat et les régions, que ne connaissent pas les autres polices des nuisances industrielles, qu'elles gèrent les risques anciens ou nouveaux, et qui pourrait faire école.

384. L'approche chronologique ne s'entend pas de dates successives auxquelles auraient été adoptées les dispositions pertinentes, mais bien de l'appréhension par ces textes des différentes étapes menant, *in fine*, à la commercialisation d'un produit transgénique. Ce traitement juridique étagé est lui-même justifié par l'incertitude scientifique accompagnant la modification génétique, suscitant comme souligné des craintes sans doute injustifiées mais considérables dans la population. Ces trois étapes menant à la commercialisation permettent, en d'autres termes, d'appliquer trois fois plutôt qu'une le principe de précaution, multipliant d'autant les filtres et les barrières de protection, dans le but, exprimé, de convaincre la population. Il s'agit en outre, selon la doctrine, de la première application du principe de précaution à un mode de production, et non à une activité ou au produit résultant de cette production, de surcroît avant même que la moindre nuisance ait pu être constatée[1543].

C'est que, jusqu'ici, « *l'obligation, posée par le législateur, d'évaluer ces produits et de n'admettre leur commercialisation qu'une fois leur sécurité établie, n'a manifestement pas suffi à asseoir leur acceptabilité sociale* »[1544]. Dès lors, « *l'introduction d'OGM dans l'environnement devrait se faire selon le principe d'une progression par étapes. Cela signifie que le confinement des OGM est réduit et l'ampleur de leur dissémination augmentée progressivement, par étapes, mais seulement si l'évaluation des étapes antérieures du point de vue de la protection de la santé humaine et de l'environnement indique que l'on peut passer à l'étape suivante* »[1545].

Ces trois étapes sont l'utilisation confinée (§ 1er), la dissémination expérimentale (§ 2) et la mise sur le marché (§ 3).

[1541] S. MAHIEU ET P. NIHOUL, « La réglementation applicable aux OGM dans l'Union européenne », *J.T. dr. eur.*, septembre 2004, n° 111, p. 194.

[1542] Annexe à la décision 2002/623/CE de la Commission, du 24 juillet 2002, arrêtant les notes explicatives destinées à compléter l'annexe II de la directive 2001/18/CE, point 4.2., *JOL*, 30 juillet 2002, n° 200, p. 22.

[1543] M.-A. HERMITTE ET CH. NOIVILLE, « La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Une première application du principe de prudence », *R.J.E.*, 3-1993, p. 392.

[1544] CH.NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 43.

[1545] Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, *J.O.L.*, n° 106, p. 1, considérant 24.

§ 1er. L'utilisation confinée

385. La première étape du processus susceptible de conduire à une mise sur le marché d'un produit génétiquement modifié[1546], est, dans le contexte du génie génétique, celle consistant à la recherche et au développement nécessaire, confinée aux laboratoires[1547].

Ces recherches consistent à modifier, dans une optique déterminée, le patrimoine génétique d'organismes vivants, opération qui conduit à la définition européenne suivante. On entend par OGM « *toute entité biologique capable de se reproduire ou de transférer du matériel génétique (...), à l'exception des êtres humains, dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne s'effectue pas naturellement par multiplication et/ou par recombinaison naturelle* »[1548].

La directive 90/219/CEE constitue la base juridique de l'utilisation confinée[1549]. Ces recherches en laboratoire ont pour objet de modifier les matériaux végétaux (soja, colza, maïs ou coton), afin d'améliorer les cultures en augmentant par exemple leur résistance à un parasite, sans devoir user d'insecticide. Un deuxième objet de recherche, dans le même but d'amélioration des rendements, concerne les animaux, et spécialement les vaches laitières. La troisième application, la moins connue, est la modification de virus et bactéries, ces dernières pouvant améliorer la production alimentaire[1550].

La directive 90/219/CEE a pour objet principal la protection de l'environnement et de la santé, ces dernières notions méritant en espèce d'être précisées (A). Elle instaure une procédure d'évaluation (B), d'autorisation (C) tandis qu'une directive spécifique s'arrête à la protection du travailleur (D).

A. La protection de l'environnement et de la santé

386. La directive 90/219/CEE a été adoptée sur la base de l'article 130 S du traité CEE (175 TCE), soit sur pied des compétences environnementales de l'Union. Ceci peut *a priori* surprendre, dès lors que s'agissant d'une utilisation confinée, elle devrait principalement concerner les personnes subissant ce confinement, c'est-à-dire les travailleurs. L'environnement, en d'autres termes, ne pourrait être concerné qu'en cas de libération de micro-organismes, c'est-à-dire en cas d'échec du confinement visé.

[1546] D'un point de vue terminologique, les OGM s'entendent aussi, si les recherches sont effectuées sur des bactéries ou des virus, des « *micro-organismes génétiquement modifiés* » (MGM). Au stade de la mise sur le marché, les produits qui consistent en un OGM ou qui contiennent des OGM sont habituellement désignés par les termes *produits génétiquement modifiés* (P.G.M.).

[1547] S. MAHIEU ET P. NIHOUL, *op. cit.*, pp. 194 et 198.

[1548] Il s'agit de la définition portée par l'article 2 de la directive 2001/18/CE.

[1549] Directive du Conseil 90/219/CEE du 24 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, *J.O.L.*, n° 117, 8 mai 1990, p. 1. La définition que cette directive porte des MGM est celle des OGM mais appliquée à l' « *entité micro biologique, cellulaire ou non, (...), y compris les virus, les viroïdes et les cultures de cellules végétales et animales* » (art. 2).

[1550] *Ibid.*, p. 193 et S. ET Y.OSCHINSKY, « Les organismes génétiquement modifiés et le droit », *J.T.*, 25 novembre 2000, pp. 781 et 782.

C'est sans doute la raison pour laquelle le premier considérant de la directive indique qu'il s'agit non seulement de protéger l'environnement mais également « *la santé des personnes* », c'est-à-dire les deux premiers objectifs que contribue à poursuivre la politique de la communauté dans le domaine de l'environnement, aux termes de l'article 174 TCE. Ici, cette « *santé des personnes* » concerne, certes marginalement vu l'existence spécifique d'une directive en la matière, la santé du travailleur, c'est-à-dire en clair du chercheur ou du laborantin. Ainsi, les principes généraux des mesures de confinement, annexés à la directive, imposent, pour atteindre le but poursuivi, « *l'utilisation de bonne pratique de travail, la formation, un équipement de confinement comme conception particulière des installations* ». Lorsque les activités concernent des MGM, les principes de sécurité et d'hygiène sur le lieu de travail sont en outre précisés, dans cette directive qui, rappelons le, est basée sur l'article 175 TCE. Il s'agit de « *maintenir l'exposition du lieu de travail et de l'environnement aux MGM à un niveau aussi bas que possible* », d' « *interdire de manger, de boire, de fumer, d'utiliser des produits cosmétiques ou de stocker de la nourriture destinée à la consommation humaine dans la zone de travail* » et de respecter les exigences à un minimum pour les opérations de laboratoire, qui rassemblent des mesures d'hygiène au travail telles que peuvent en connaître le RGPT ou le Code sur le bien-être au travail[1551].

En outre, la directive trouve à aligner les critères spécifiques d'innocuité pour l'environnement sur ceux en vigueur relativement à la protection du travailleur[1552]. Il nous semble dès lors qu'une directive unique, prise le cas échéant sur deux bases juridiques aurait pu, au regard de la circonstance et de l'objectif du confinement, régler la matière, au regard du travailleur en cas d'activité normale, et de l'environnement au regard des risques d'accident, ces deux aspects sont en effet inévitablement liés, comme pour les entreprises Seveso ou nucléaires, s'agissant spécialement de la formation et des capacités techniques du travailleur.

B. La procédure d'évaluation

387. L'évaluation des OGM est étroitement liée au principe de précaution, en ce qu'elle contraint « *les chercheurs et les producteurs à identifier (les risques) de façon précoce, en même temps qu'ils développent leurs produits, et à dissiper ainsi les incertitudes, même si celles-ci ne sont pas toujours entièrement réductibles par un surcroît d'expertise* »[1553]. L'évaluation des risques des utilisations confinées est réalisée par l'utilisateur, sur la base d'éléments et d'une procédure définie par la directive. Elle aboutit au classement des utilisations confinées en 4 classes, inversées par rapport aux établissements classés[1554]. Le classement lui-même détermine des mesures progressives de confinement qui, comme souligné, résonnent comme des mesures d'hygiène et de sécurité au travail[1555].

[1551] Annexe IV de la directive.

[1552] Annexe II, partie B, 3.1.2. de la directive.

[1553] CH. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques, op. cit.*, pp. 56 et 57.

[1554] La classe I concerne en effet les opérations pour lesquelles le risque est nul ou négligeable, tandis qu'inversement la classe IV rassemble les opérations présentant le risque le plus élevé (art. 5). Les cas d'incertitude sont réglés par le passage à la classe supérieure.

[1555] En droits régionaux, la directive étant annoncée comme environnementale, ce sont des dispositions régionales relatives aux permis d'environnement qui règlent la matière. En Région wallonne, l'arrêté du Gouvernment wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, soumet les utilisations de classe de risques I à déclaration, celles de classes II, III et IV à permis d'environnement de classe II, dont la demande est accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Il s'en déduit que l'évaluation des risques liée à l'utilisation confinée protège directement le travailleur, et pas seulement *par conséquence*, nonobstant l'existence d'un régime spécifique qui lui assure également une protection *parallèle*. Le travailleur bénéficie en effet directement de certains éléments de l'évaluation environnementale, étant l'étude des maladies pouvant l'affecter, des effets délétères résultant de l'impossibilité de soigner une maladie ou provenant directement de l'existence de l'établissement confiné[1556]. Ceci nous semble constituer un exemple unique dans les systèmes ici étudiés.

C. La procédure d'autorisation

388. La directive impose, pour les risques évalués et rangés en classes III ou IV, que la notification préalable au début des activités fasse l'objet du consentement préalable et écrit de l'autorité compétente[1557].

Comme indiqué, ces autorisations sont constituées par les permis régionaux d'environnement, accompagnés de conditions sectorielles[1558].

A s'en tenir à la Région wallonne, à titre exemplatif, une demande de permis relative à une utilisation confinée d'OGM doit contenir désignation de la personne responsable de la biosécurité *au sein* de l'établissement concerné, tandis que sont joints à la demande les documents attestant de la capacité de cette personne[1559].

L'on trouve, avec cette précision, un rapprochement avec la police des risques d'accidents majeurs et des établissements nucléaires, dès lors que la gestion des nuisances externes de l'établissement peut dépendre de la compétence des membres du personnel.

[1556] Annexe III, A, 1, de la directive. Les « *notes explicatives concernant l'évaluation des risques visée à l'annexe III de la directive 90/219/CEE* » précisent quant à elles que « *l'évaluation des risques tient compte de l'exposition de l'homme ou de l'environnement aux MGM* pendant *l'utilisation d'une installation de confinement ou en cas de dissémination volontaire dans l'environnement* à partir *d'une telle installation* » (décision de la Commission du 27 septembre 2000, *J.O.L.*, n° 258, p. 43. Ainsi se trouve exprimée la dimension environnementale de la directive se concentrant sur le risque d'accident et de déchets, et indirectement celle du travailleur).

[1557] 12ème considérant et art. 10.

[1558] Pour la Région wallonne, les permis sont délivrés sur pied du décret du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, les utilisations confinées étant visées par les rubriques n° 73.10.03, 73.10.04, 73.19.01, 73.19.02 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002. Un outre un arrêté du Gouvernement wallon du même jour détermine les conditions sectorielles et relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes (*Mon. b.*, 21 septembre). Seules les classes de risques II, III et IV requièrent un permis d'environnement, en l'espèce de classe II. En Région bruxelloise, toutes les « *installations ou activités requièrent l'usage de micro-organismes ou d'organismes génétiquement modifiés (MGM ou OGM), ou dans laquelle des MGM ou des OGM sont élevés, cultivés, stockés, utilisés, détruits ou éliminés ainsi que pour lesquelles des barrières physiques ou combinaison de barrières physiques et de barrières chimiques et/ou biologiques sont utilisées afin de limiter le contact de ces MGM ou OGM avec l'ensemble de la population et l'environnement* » constituent des activités de classe IB, au sens de l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classes IB, II et III en exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1987 relative aux permis d'environnement (*Mon. b.*, 7 août) dont elle constitue la rubrique 84. Des conditions sectorielles ont également été édictées par l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 8 novembre 2001 (*Mon. b.*, 26 février 2002).

[1559] Annexe VII de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relative à la procédure des diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, *op. cit.*

Le responsable de la biosécurité fait partie d'un comité de biosécurité, qui a notamment pour mission « *de garantir la biosécurité lorsque plusieurs utilisations confinées différentes sont menées au sein d'une même installation* » ou « *d'une manière générale de veiller à la biosécurité des utilisations confinées entreprises au sein de l'installation* ». Ceci témoigne à l'évidence de l'exercice, par la région, d'une compétence liée à la protection, à la sécurité et à la santé du travailleur, même si cette protection s'entend d'une conséquence de l'exercice d'une compétence facialement environnementale. Toutefois, aux termes des conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées[1560], ces missions du comité de biosécurité ne s'exercent que « *dans les limites de la police externe de l'environnement* », ce qui paraît contradictoire avec l'énoncé de la plupart de ces missions.

389. Le régime d'autorisation se distingue encore par la durée réduite des permis[1561]. L'évaluation du risque jointe à la demande de permis, qui permet de placer l'utilisation confinée en projet dans l'une des 4 classes de risques, est régulièrement revue par l'exploitant, en fonction notamment de l'évolution des connaissances scientifiques. Ceci peut amener un établissement de classe de risques I soumis à déclaration, à une classe de risques II, soumise à permis, ou inversement.

Enfin, traduisant une des deux préoccupations environnementales de l'usage en principe confiné des OGM, l'autorisation n'est accordée que si la demande de permis est accompagnée, en Région wallonne, d'un projet de plan d'urgence, destiné à gérer les conséquences d'un accident. Contrairement au plan semblable connu en matière de gestion des risques nucléaires et d'accidents majeurs, ce plan d'urgence ne concerne que les aspects externes de cet accident.

D. La protection spécifique du travailleur

390. Comme déjà souligné, nonobstant la protection du travailleur par les dispositions relatives à l'utilisation confinée d'OGM ne concernant pas les risques d'accidents ou la gestion des déchets, la directive citée 2000/54/CE assure spécifiquement la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail. Cette directive, réputée sortir ses effets juridiques « *sans préjudice de la directive 90/219/CEE* »[1562], est un exemple d'application du principe de précaution à la protection du travailleur, c'est-à-dire en dehors de sa sphère naturelle d'influence que constitue le droit de l'environnement. La directive impose notamment une évaluation des dangers, et non plus des risques, présentés par les agents biologiques, afin d'évaluer les atteintes potentielles à la santé ou à la sécurité des travailleurs et de déterminer des mesures à prendre[1563]. A cette fin, les agents biologiques, et non plus les risques qu'ils présentent, font l'objet d'un classement en 4 catégories, la première rassemblant les agents biologiques non pathogènes.

Il en résulte un double système de protection du travailleur en milieu confiné, l'un par conséquence basé le plus souvent sur une autorisation dépendant elle-même d'une classe de

---

[1560] A. Gouv. w. du 4 juillet 2002 déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'OGM ou pathogènes, *op. cit.*, art. 15 et 16.
[1561] 10 ans maximum en Région wallonne.
[1562] Art. 1er, § 3.
[1563] Art. 3.

risques, l'autre emportant des mesures particulières d'hygiène et de protection individuelle, d'information et de formation des travailleurs, de consultation et de participation ainsi qu'une surveillance médicale particulière, ces mesures pouvant varier suivant un classement des agents biologiques par dangerosité.

§ 2. La dissémination volontaire d'OGM

391. La deuxième étape de notre chronologie n'est pas étrangère à l'expérimentation mais en constitue le stade suivant. Le processus de recherche et de développement connaît un premier aboutissement et requiert l'introduction *in vivo*. Il peut s'agir d'une mise en culture limitée de plantes génétiquement modifiées[1564] ou de l'introduction d'un animal dont le patrimoine génétique a subi artificiellement des changements[1565].

A. La protection de l'environnement et de la santé

392. Le siège européen de la matière se situe dans la directive 2001/18/CE[1566], partie B, laquelle est relative à la dissémination volontaire d'OGM à toute autre fin que leur mise sur le marché. Elle a été adoptée sur pied de l'article 95 TCE, c'est-à-dire poursuivant l'objectif principal d'harmoniser le marché intérieur. Comme la réglementation européenne relative aux substances dangereuses, elle ne peut être rangée au rang des directives sociales ou environnementales, mais annonce poursuivre un but de protection de la santé humaine en usant du principe de précaution au regard « *des effets irréversibles sur l'environnement* »[1567] que peut représenter une dissémination volontaire d'OGM. La directive s'applique donc également au travailleur, mais en tant qu'homme, sans l'exclure, ce qui peut s'entendre aisément dans une logique de nuisance purement externe, dès lors que la première étape de la chronologie, relative à l'utilisation confinée, est dépassée. Toutefois, les cultures transgéniques semblent pouvoir menacer particulièrement l'agriculteur, qui, en cette qualité, n'est pas protégé par un instrument spécifique, dès lors qu'il est rarement soumis à un employeur dont les obligations en matière de protection des travailleurs contre les risques biologiques seraient régies par la directive 2000/54/CE et ses mesures internes de transposition.

Le double objectif de protection de la santé publique et de l'environnement, au stade de la dissémination volontaire étrangère à la mise sur le marché, a interpellé à nouveau en Belgique la répartition des compétences. Aussi un accord de coopération a-t-il été conclu[1568] en vue, outre la coordination et l'harmonisation interrégionales nécessaires pour l'application de la directive 90/219/CEE, de régler l'exercice de la compétence partagée entre l'Etat fédéral et

---

[1564] Pour l'évaluation des superficies de cultures génétiquement modifiées dans le monde, voir S. et Y OSCHINSKY, *op. cit.*, p. 783.

[1565] S. MAHIEU et P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 194.

[1566] Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001, *op. cit.*

[1567] Considérants 4 et 5.

[1568] Accord de coopération du 25 avril 1997 entre l'Etat fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de bio-sécurité. Cet accord de coopération a reçu assentiment par la loi du 3 mars 1998 (*Mon. b.*, 14 juillet), le décret wallon du 5 juillet 1997 (*Mon. b.*, 14 juillet 1998), l'ordonnance bruxelloise du 20 mai 1998 (*Mon. b.*, 14 juillet) et le décret flamand du 17 décembre 1997 (*Mon. b.*, 31 janvier 1998).

les régions pour la transposition de la partie B de la directive 90/220/CEE, aujourd'hui remplacée par la partie B de la directive 2001/18/CEE.

L'accord de coopération poursuit sensiblement le même but que la directive 2001/18/CE, en tant qu'elle concourt à la réalisation du marché intérieur, dès lors qu'il considère « *en particulier que des disparités entre règles fédérales ou régionales relatives à la dissémination volontaire des OGM pourraient créer des conditions inégales de compétition ou des barrières au développement et à la commercialisation des produits contenant de tels organismes, et par conséquent affecter le fonctionnement du marché* »[1569].

L'accord consacre encore une dimension à la fois institutionnelle et fonctionnelle[1570] en créant, d'une part, un Conseil Consultatif de Bio-sécurité (CCB) et, d'autre part, un service de Bio-sécurité et Bio-technologie (SBB). Ces organes sont appelés à mettre à la disposition de l'Etat et des régions « *un système d'évaluation scientifique commun afin d'augmenter un traitement objectif et harmonieux des dossiers, tant aux notifiants, au public, à la Commission européenne qu'aux autres Etats membres en application des directives* »[1571] 90/219/CEE et 2001/18/CE.

Le CCB[1572] est défini comme l' « *instance de coopération entre les parties (à l'accord de coopération), pour les problèmes liés à la bio-sécurité* »[1573]. Le Service de Bio-sécurité et Bio-technologie (SBB), quant à lui, est l' « *unité fonctionnelle de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie (I.H.E.) chargée des questions d'expertises relatives à la bio-sécurité des bio-technologies* »[1574].

Le CCB a une mission principale d'évaluation, tant de l'utilisation confinée de micro-organismes que de la bio-sécurité d'activités ou de produits mettant en jeu ces derniers. Il possède également une compétence d'avis en matière d'utilisation confinée, au bénéfice des régions et, comme il sera vu, dans la procédure mixte d'octroi de l'autorisation de disséminer volontairement des OGM dans l'environnement à des fins de recherche et de développement et à toute autre fin que la mise sur le marché, cette dernière échappant à l'objet de l'accord de coopération.

B. La procédure d'évaluation

393. L'évaluation est un principe clé de la dissémination à titre expérimental, dans l'environnement, des organismes génétiquement modifiés, au même titre que l'autorisation. Elle se justifie à la fois au regard de l'environnement et de la santé, ce qui est son objet

---

[1569] 5ème considérant.

[1570] Ce qui justifie qu'il ne semble pas y avoir lieu, pour l'heure, à une modification de l'accord suite à l'entrée en vigueur de la directive 2001/18/CE.

[1571] 8ème considérant. L'accord vise également à coordonner les dispositions réglementaires applicables à la gestion des déchets. A ce titre, le CCB est chargé d'effectuer « *une analyse d'urgence afin de contribuer à l'harmonisation des dispositions régionales relatives aux déchets* », de matières et substances résiduelles d'organismes génétiquement modifiés.

[1572] Le CCB a été installé le 12 mai 2003 suite à l'arrêté royal du 4 avril précédent portant nomination de ses membres, remplacé par l'arrêté royal du 2 septembre 2005 portant nomination des membres du conseil consultatif de bio-sécurité (*Mon. b.*, 6 octobre).

[1573] Accord de coopération, art.1er, 6°.

[1574] Accord de coopération, art. 1er, 7°.

premier puisqu'il s'agit avant tout, en vertu du principe de précaution, d'estimer les risques liés au bio-technologies sans que la recherche scientifique puisse répondre exhaustivement à la question. L'évaluation des risques poursuit également un but économique. L'harmonisation des régimes d'évaluation est nécessaire à la libre circulation des OGM. L'évaluation systématique, avant toute production et toute mise sur le marché, d'un risque qui, depuis plus de dix ans, ne s'est pas avéré, est également de nature à rassurer la population et entraîner son adhésion[1575].

En droit interne, un arrêté royal du 21 février 2005[1576] assure aujourd'hui la transposition de la directive 2001/18/CE. L'évaluation des risques pour la santé et l'environnement, que rédige l'auteur du projet de dissémination volontaire, appelé « *notifiant* », comporte des spécificités liées à l'objectif de précaution ci-dessus rappelé. L'évaluation va notamment prendre en compte les effets indirects[1577] et différés, et non seulement les effets directs et immédiats[1578] sur la santé humaine ou sur l'environnement.

L'évaluation des risques doit également, rappelant en ceci l'effet domino des risques d'accidents majeurs, s'inquiéter des effets que pourrait avoir l'accumulation d'autorisations, c'est-à-dire inscrire la demande d'autorisation dans le contexte bio-technologique en place.

Parmi les principes généraux de l'évaluation figure une interprétation curieuse du principe de précaution, en ce qu'elle diverge considérablement de l'application du même principe dans les polices des établissements classés de droit commun. C'est qu'en effet l'évaluation des risques liés aux OGM doit reposer sur une mise en balance des avantages et intérêts de l'utilisation d'un OGM au regard du même organisme non modifié dont il est dérivé. Les OGM s'apparentent ici aux substances dangereuses. Dès lors que l'un et l'autre participent de pans entiers de l'économie et « *parce que leur sécurité demeure l'objet d'incertitudes scientifiques, le critère du risque ou du non risque ne saurait suffire à lui seul à guider les décisions à prendre. Evaluer soigneusement l'utilité de ces produits – éradication d'une maladie, protection des plantes, amélioration de la qualité des aliments, accroissement de la productivité, etc – s'avère alors un outil incontournable d'aide à la décision. Le critère pourrait jouer soit à décharge – le risque existe, mais l'utilité de l'OGM le rend acceptable -, soit à charge – bien que minime, le risque n'est justifié par aucun avantage réel* »[1579].

Une dernière caractéristique tient à la consultation nécessaire du CBB, lequel est chargé d'examiner l'évaluation des risques pour la santé et l'environnement et de rendre un avis sur la bio-sécurité de la dissémination volontaire (ou la mise sur le marché) des OGM.

[1575] N. DE SADELEER ET CH. NOIVILLE, « Les organismes génétiquement modifiés (OGM) au regard du droit communautaire. Examen critique de la directive 2001/18/CE », *J.T. dr. eur.*, avril 2002, p. 82.

[1576] A. R. du 21 février 2005 réglementant la dissémination volontaire dans l'environnement ainsi que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant, *Mon. b.*, 24 février.

[1577] « *Ces effets indirects se réfèrent aux effets sur la santé humaine ou sur l'environnement dus à un enchaînement d'événements, par le biais de mécanismes tels que les interactions avec d'autres organismes, le transfert de matériaux génétiques ou des modifications dans l'utilisation ou la gestion* », annexe 2, alinéa 2, 2ème tiret de l'A.R. du 24 février 2005.

[1578] Les « *effets différés se réfèrent aux effets sur la santé humaine ou sur l'environnement qui ne sont pas observables au cours de la période de dissémination des OGM, mais qui deviennent apparents, en tant qu'effets directs ou indirects, soit à un stade ultérieur, soit après la fin de la dissémination* », *ibid.*, alinéa 3, 2ème tiret.

[1579] CH. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques, op. cit.*, p. 93.

C. La procédure d'autorisation

394. L'autorisation de procéder à la dissémination volontaire des OGM à des fins expérimentales illustre une coopération fonctionnelle entre les régions et les Etats, débouchant sur une véritable autorisation mixte, c'est-à-dire délivrée *in fine* par l'Etat, au titre de la santé publique et de la mise sur le marché, et la région quand elle est territorialement compétente, au titre de la protection de l'environnement. L'accord de coopération organise en effet une articulation des compétences dans l'octroi de l'autorisation, qui ne peut être acquise que si le ministre régional a rendu un accord conforme ou s'il ne s'est pas prononcé dans un délai de rigueur[1580].

La décision, en première instance, est prise par le ministre fédéral qui a la santé publique et l'environnement dans ses attributions, sur un « *dossier de décision* » préparé par l'autorité compétente[1581], lequel reprend l'avis motivé du CCB, une synthèse de la consultation du public, l'accord du ministre régional territorialement compétent et un projet de décision précisant les mesures de gestion de risques envisagés[1582].

Il s'agit d'un exemple unique de collaboration fonctionnelle entre l'Etat et les régions, débouchant sur une autorisation commune. Ceci pourrait faire école dans un premier temps dans les domaines les plus voisins, que ce soit les risques d'accidents majeurs ou les établissements nucléaires. La compétence exclusivement fédérale pour régir ces derniers, à l'exception des aspects urbanistiques et de certains aspects environnementaux, contrarie, en effet, comme les affaires portées devant le Conseil d'Etat ou la Cour d'arbitrage le confirment, l'exercice des compétences des régions en matière d'environnement. Preuve est aussi faite que des compétences réparties entre l'autorité fédérale et les régions, tels le droit du travail et de l'environnement, n'est pas un obstacle incontournable à une autorisation commune.

Comme on le voit, la dissémination volontaire d'OGM demeure une procédure interne. L'autorité compétente est toutefois tenue d'informer la Commission européenne du dossier qui lui est soumis, afin que cette dernière puisse en informer les autres Etats membres qui lui communiquent une fois par mois la liste des décisions prises sur les demandes d'autorisation et leur suivi[1583]. Enfin le notifiant est tenu d'une obligation de suivi et d'information prenant la forme d'un rapport annuel dressé à l'attention de l'autorité compétente, laquelle transmet ledit rapport pour information au ministre régional concerné et au CCB.

D. Le contrôle de l'autorisation

395. L'autorisation de disséminer volontairement des OGM à des fins expérimentales comporte encore ce trait particulier, illustratif du principe de précaution, que les permis octroyés, pour une durée relativement brève, font l'objet d'une procédure de suivi. Celle-ci est

---

[1580] Cet accord du ministre régional est remplacé par une procédure d'information en cas d'application des procédures différenciées visées par l'article 7 de la directive 2001/18/CE, en vigueur pour les OGM dont une dissémination préalable dans certains écosystèmes a permis d'obtenir une expérience suffisante de sécurité, ici 5 critères spécifiques, réunis à l'annexe V de la directive sont réunis.

[1581] L'autorité compétente est le service du S.P.F. Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, chargé de la réception et de la gestion de la notification et des données complémentaires.

[1582] A.R. du 24 février 2005, art. 18.

[1583] *Ibid.*, art 26 et N. DE SADELEER ET CH. NOIVILLE, *op. cit.*, p. 82.

mise en œuvre en cas de modification, intentionnelle ou non, de la dissémination volontaire, ou si des retours d'expérience permettent de considérer que les conditions de ce permis doivent être resserrées ou au contraire allégées. Dans ce cas, le notifiant doit spontanément prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé humaine et l'environnement et réviser les mesures spécifiées dans sa notification. Il en informe l'autorité compétente, qui sollicite l'avis du CCB et fait rapport au ministre fédéral ayant la santé publique et l'environnement dans ses attributions. Celui-ci peut exiger du notifiant qu'il modifie les conditions de la dissémination volontaire, qu'il la suspende ou qu'il y mette fin[1584].

§3. La mise sur le marché des OGM

396. La mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant agit, comme la régulation du marché intérieur des substances chimiques, comme un filtre, mais sur la seule protection de l'environnement dès lors que, dans notre chronologie, le travailleur ne semble concerné que par l'utilisation confinée dont il est lui-même l'agent.

Réglé par la partie C de la directive 2001/18/CE, transposée également en droit interne par l'arrêté royal du 21 février 2005, le système mis en place mérite néanmoins, dans le cadre de cette étude, quelques considérations liées à la recomposition du droit des nuisances industrielles.

La mise sur le marché repose en effet sur une procédure en trois étapes, entraînant une collaboration stricte entre la Communauté et ses Etats membres.

En effet, une phase d'instruction nationale de la demande fait place, au stade de la décision, à une étape communautaire. Cette décision n'est prise qu'après communication du dossier aux autres Etats membres, lesquels peuvent soulever des objections. Dans ce dernier cas, un comité réglementaire statue à la majorité qualifiée et, s'il n'y parvient, la Commission saisit le conseil des ministres d'une proposition de décision que le conseil peut adopter ou rejeter à la majorité qualifiée.

Cette règle de vote est essentielle, et traduit la préoccupation pour la gestion des risques estimés encore méconnus. Sous l'empire de la directive précédente, seule l'unanimité du Conseil pouvait faire échec à une commercialisation, procédure manifestement inadéquate au regard des réticences exprimées par le citoyen européen, et ayant donné lieu à un blocage des décisions de 1998 à 2004[1585].

En cas de rejet, le cas échéant renouvelé sur proposition réexaminée de la Commission, cette dernière redevient compétente pour prendre la décision. Si cette décision est favorable, les autorités nationales délivrent l'autorisation, sur compétence liée[1586]. Cette procédure de

---

[1584] A.R. du 24 février 2005, art.20, §§ 1 et 2.

[1585] Ledit blocage a donné lieu à un conflit intenté par les Etats-Unis, le Canada et l'Argentine devant l'OMC. Sur ceci, voir S. MAHIEU, « le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM : vers un système conciliateur et participatif », *in* P. NIHOUL ET S MAHIEU (dir.), *op. cit.*, p. 164.

[1586] C.J.C.E., 21 mars 2000, (ASSOCIATION GREEN PEACE FRANCE ET AL. C. MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ET AL.), aff. C-6/99. La Cour précise que « *toutefois, si l'Etat membre concerné dispose entre-temps de nouveaux éléments d'information qui l'amènent à considérer que le produit qui a fait l'objet de la notification peut présenter un risque pour la santé humaine et l'environnement, il ne sera pas tenu de donner son*

décision est guidée dans ses trois étapes (instruction nationale, autorisation par la Commission à défaut d'objection, décision de l'une ou l'autre instance communautaire en cas d'objection) par le principe de précaution, qui peut mener le processus décisionnel à un rejet de demande de notification sur le fondement de ce principe[1587], s'il appert que l'incertitude scientifique sur les risques encourus pour l'environnement et la santé doivent mener à cette décision.

397. La directive 2001/18/CE mérite encore l'examen au regard du régime de la surveillance des autorisations et de la traçabilité des OGM.

Les autorisations doivent en effet comprendre les exigences en matière d'étiquetage, lequel doit indiquer clairement la présence d'un OGM, laissant *in fine* au consommateur le choix d'utiliser ou non ce produit. De même, aux autorisations doit être annexé un plan de surveillance. L'objet de ce plan est de confirmer, dans la mise en œuvre de l'autorisation, la concordance de celle-ci avec les hypothèses émises lors de l'évaluation des risques pour l'environnement, et d'identifier les effets pathogènes qui n'auraient pas été soulevés par cette dernière[1588].

398. Il convient, enfin, de relever que le 9ème considérant de la directive 2001/18/CE précise que « *les Etats membres peuvent prendre en considération les aspects éthiques lorsque les OGM sont volontairement disséminés ou mis sur le marché en tant que produits ou éléments de produits* »[1589]. L'éthique prise en considération dans la décision nous semble diverger de celle envisagée dans le cadre du principe d'optimisation, étudié au titre du risque nucléaire. Ce dernier en effet correspond à l'opportunité du coût marginal de réduction de l'exposition et la répartition des risques entre les populations concernées. Ici, la dimension éthique intervient en amont, c'est-à-dire au stade de l'examen d'autoriser ou non une dissémination volontaire. En revanche, l'aspect socio-économique de la décision ne fait l'objet que d'un chapitre distinct d'un rapport établi tous les trois ans par la Commission, sur la base des informations fournies par les Etats membres[1590], sans donc intervenir dans la décision elle-même.

---

consentement, à condition qu'il en informe immédiatement la Commission et les autres Etats membres pour que (...) une décision soit prise en la matière selon la procédure » en vigueur.

[1587] N. DE SADELEER ET CH. NOIVILLE, *op. cit.*, pp. 82 et 83.

[1588] Directive 2001/18/CE, art. 19, annexe VII.

[1589] 9ème considérant.

[1590] Considérant 62.

Section 5. La nouvelle approche du Protocole de Kyoto

399. L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2005, de la directive 2003/87/CE[1591] marque l'apparition d'un mode nouveau de régulation des nuisances industrielles liées à la pollution de l'air, révélateur lui-même d'une nouvelle approche, particulièrement intégrée, des nuisances industrielles[1592].

Né certes plus du souci pragmatique d'essayer d'enrayer une menace précise que d'un bouleversement social, épistémologique ou juridique de l'appréhension des nuisances industrielles, le système mis en place par différents instruments mondiaux et européens pour contrer l'effet de serre apporte son lot de techniques juridiques résolument nouvelles. Les nuisances redoutées font ici place à des effets constatés de l'ensemble des émissions de certains gaz sur la couche atmosphérique d'origine naturelle, composée principalement de vapeur d'eau, de gaz carbonique et de méthane, laquelle permet à la température de la basse atmosphère de se maintenir autour de 15 degrés Celsius en moyenne[1593].

Les effets de l'ère industrielle sur cette couche a pour effet de renforcer l'effet de serre qu'elle procure naturellement, en augmentant de la sorte la température de la terre de plusieurs degrés en un temps très court, au regard de l'évolution climatique normale, jusque-là répartie sur plusieurs millions d'années. Dès lors l'adaptation des espèces à cette révolution climatologique brutale est-elle sérieusement compromise, la nature ne progressant pas par bonds.

Dans le cadre de cette étude, et dès lors spécialement, comme nous le verrons, qu'aucune approche comparée avec le droit du travail ne peut plus être sérieusement entreprise (§ 3), nous nous limitons à dégager le sort que réserve ce système nouveau aux principes du droit de l'environnement (§ 1), avant de nous arrêter brièvement sur le centre nerveux dudit système, qu'est l'échange de quotas d'émission (§ 2).

§ 1. La mise à l'épreuve des principes généraux du droit de l'environnement

400. La gestion de l'émission des gaz à effets de serre (GES) se présente comme un essai de rupture avec les méthodes de prévention jusque-là à l'œuvre. Cette rupture se justifie notamment par les conséquences mondiales du phénomène redouté. Contrairement aux nuisances appréhendées jusqu'ici par le droit de l'environnement, dont l'objet est généralement limité au milieu de la source d'émission, fût-il très étendu, le réchauffement

---

[1591] Directive 2003/87/CE[1591] établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/11/CE du Conseil, *J.O.L.*, n° 275, 25 octobre 2003, p. 32, modifiée par la directive 2004/101/CE du Parlement et du Conseil du 27 octobre 2004 modifiant la directive 2003/87/CE au titre des mécanismes de projet du protocole de Kyoto, *J.O.L.*, n° 338, 13 novembre 2004. Pour une analyse détaillée de cette directive, voir notamment J. DE MULDER, « Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG. Een toelichting", *T.M.R.*, 2004, pp. 138 à 184.

[1592] I. S. BROUHNS, « Aspects juridiques du commerce de quotas d'émission de CO_2 », *Amén.*, 2006, p. 10.

[1593] L'absence de cette couche de gaz à effet de serre ramènerait la température au sol à une moyenne de -13 °C.

climatique lié aux émissions de GES interpelle l'humanité et sa survie[1594]. La localisation, en d'autres termes, des émissions de GES demeure sans incidence sur les conséquences de l'activité, et l'éloignement ne peut plus constituer un remède aux effets des nuisances sur le voisinage, devenu mondial[1595].

Outre son caractère global, le phénomène du réchauffement climatique présente des particularités originales: d'une part, ses causes sont identifiées, tant dans leur nature[1596] que dans leur source[1597] ; d'autre part, et contrairement aux risques pour lesquels le principe de précaution est fortement sollicité, tels ceux redoutés des OGM, la réalité du phénomène fait l'objet d'un large consensus scientifique[1598].

Cette réalité échappe aux principes généraux du droit de l'environnement. D'une part le principe de prévention n'a plus à s'appliquer, dès lors qu'il convient pour le mettre en œuvre que le risque ne se soit pas réalisé. Le constat du dommage écologique, ici, est malheureusement patent. Il reste certes à débattre de l'ampleur du phénomène. Quelle augmentation de température faut-il craindre, quels seront ses effets, combien d'année faudra-t-il pour endiguer le phénomène, qui, de la disparition de certaines espèces –dont certaines populations humaines- ou de la rectification de la couche à effet de serre, gagnera la course du temps ? D'autre part le constat scientifique est devenu clair, ne laissant donc plus de place non plus au principe de précaution.

Ce dernier est pourtant évoqué dans la Convention onusienne sur les changements climatiques, adoptée par consensus le 9 mai 1992 à New York[1599] (CCNUCC), qui dispose que « *quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de mesures (de précaution)* »[1600]. Cette formulation traduit plus la lenteur regrettée de la mobilisation mondiale que l'appréhension de la réalité scientifique des causes du réchauffement climatique. Il s'agit, en d'autres termes, de priver d'arguments les contempteurs des alarmes des climatologues, dont certains annoncent pourtant des hausses thermiques allant jusqu'à 10 degrés Celsius, d'ici la fin du siècle[1601]. Le principe de précaution peut, toutefois, servir

---

[1594] La directive 2003/87/CE modifie en ce sens l'art. 9, 3, alinéa 4, de la directive 96/61/CE qui dispose désormais que « *lorsque les émissions de gaz à effet de serre provenant d'une installation sont spécifiées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE (...), l'autorisation ne comporte pas de valeur limite d'émission pour les émissions directes de ce gaz, à moins que cela ne soit nécessaire pour éviter toute pollution locale significative* ».

[1595] Sur les aspects techniques du phénomène de l'effet de serre et des changements climatiques, voir notamment « Changement climatique – présent, passé et futur », in *Kyoto, climat et commerce de CO_2 : fondements juridiques, économiques et stratégiques, Info Protection de l'environnement, Environnement & Gestion*, Kluwer, pp. 15 à 42.

[1596] Il s'agit des 6 gaz à effet de serre répertoriés par le Protocole de Kyoto et par la directive 2003/87/CE : le dioxyde de carbone (CO_2), le méthane (CH_4), le protoxyde d'azote (N_2O), les hydrocarbures fluorés (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF_6).

[1597] L'industrie (34%), le résidentiel et le tertiaire (20%), la production d'énergie (19%), le transport (15%), l'agriculture (9%) et les déchets (2%).

[1598] Les données scientifiques les plus complètes sur le sujet sont le fruit du travail continu d'un groupement intergouvernemental d'experts travaillant sous l'égide de l'Organisation météorologique mondiale et du PNUE (ONU) depuis 1988. Voir notamment à ce sujet : *International Panel on Climate Change* (IPCC), http://www.ipcc.ch.

[1599] En abrégé « CCNUCC », adoptée à New York le 9 mai 1992 et entrée en vigueur le 21 mars 1994.

[1600] Art. 3, alinéa 3, cité par M. MOLINER, « Le principe de précaution dans le dossier climatique », *Dr. env.*, n° 198, mai 2003, p. 90.

[1601] M. MOLINER, *ibid.*

utilement dans le choix des mesures à prendre, ou plus exactement des taux de réduction de GES à adopter, dès lors que les conclusions des scientifiques divergent non pas quant à la réalité du phénomène ou à ses causes, mais quant à sa hauteur. En bref, les limitations mondiales d'émission de GES devraient, on en est loin, se baser sur un risque d'augmentation de 10 °C plutôt que de 4.

Le principe de participation semble quant à lui devoir être beaucoup plus sollicité. Seule une opinion publique parfaitement informée, sans alarmisme ni naïveté, peut à cet égard faire pression. Encore qu'elle veuille en mesurer les conséquences. Il est certes plus aisé de dénoncer les nuisances de l'entreprise voisine, dont les efforts environnementaux voire la fermeture ne pourront être, d'un point de vue environnemental, que profitable au voisin incommodé, que d'accepter le changement de vie sensible que ne manqueraient pas d'entraîner des solutions radicales. Il y a fort à parier que ladite opinion se ralliera plus facilement à une action sur l'augmentation des capacités d'absorption du milieu, notamment par le reboisement, qu'à une réduction drastique des émissions globales de GES. La protection des générations futures, quand, à en croire les prévisions les plus pessimistes, elles ne seraient plus qu'aux nombres de cinq ou six, révèlera au choc du changement climatique s'il s'agit d'un slogan ou d'une véritable préoccupation.

Il ne s'agit donc plus de prévenir une nuisance, plus de mesurer ses impacts potentiels sur tel ou tel voisinage, plus, non plus, de dissocier des systèmes de protection du travailleur et de l'environnement. Aussi, si la réaction politique est certainement insuffisante, la solution juridique a le mérite du pragmatisme et de l'innovation.

§ 2. Le système des quotas

401. L'originalité du système mis en place se fonde partiellement sur les mécanismes de marché, appelés à garantir la répartition optimale des efforts de réduction d'émission de GES, par le biais de la création d'un échange de « *quotas d'émission* », sur un modèle précédemment expérimenté en droit américain et anglo-saxon, mieux connu sous le nom de « *cap and trade* »[1602]. Il s'agit là, à l'évidence, d'un abandon des outils classiques de prévention des effets des nuisances industrielles, dont l'autorisation préalable, attachée à une exploitation spécifique, est l'instrument le plus répandu. Il repose sur l'objectif d'un niveau d'émission global, sans plus aucune considération de son lieu d'émission et des caractéristiques de l'environnement avoisinant, même si les Etats ne se sont pas entendus, pour des raisons socio-économiques, sur un critère unique de « *partage du fardeau* »[1603].

Ce système se synthétise comme suit.

402. Le Protocole de Kyoto[1604] modalise l'objectif de la CCNUCC de « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute*

[1602] Faisant référence à la détermination d'un volume total d'émissions (« *cap* »), divisé en unités destinées à être échangées (« *trade* »).
[1603] M. MOLINER, *op. cit.*, p. 91.
[1604] Adopté en décembre 1997 lors de la 3ème Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, est entré en vigueur le 16 février dernier.

perturbation anthropique dangereuse du système climatique »[1605] en mettant en place des objectifs chiffrés et des mécanismes spécifiques[1606].

Pour atteindre cet objectif, les Etats signataires disposent d'un choix varié de moyens à mettre en œuvre dans les secteurs responsables des émissions de GES que sont les incitants fiscaux, les accords de branche, les mesures de soutien, l'accroissement de l'efficacité énergétique, les certificats verts, ou autres politiques de mobilité, mais également les « *mécanismes de flexibilité* » prévus par le Protocole[1607], dont le système d'échange de quotas d'émission.

Faisant usage de la possibilité offerte aux parties de remplir conjointement leurs engagements dans le cadre d'une organisation régionale d'intégration économique, l'Union européenne a approuvé le Protocole de Kyoto[1608]. Par cette décision, elle s'est engagée à réduire ses émissions de GES à concurrence de 8% et opère une nouvelle répartition de la charge de cet objectif entre les Etats membres, aux termes de laquelle la Belgique est désormais contrainte à diminuer ses émissions de 7,5%.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée, le 13 octobre 2003, la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil. Celle-ci prévoyait l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2005, du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre[1609].

Dans ce cadre, les Etats membres veillent « *à ce que, à partir du 1er janvier 2005, aucune installation ne se livre à une activité visée à l'annexe I entraînant des émissions spécifiées en relation avec cette activité, à moins que son exploitant ne détienne une autorisation délivrée par une autorité compétente (...)* »[1610].

Cette annexe I de la directive dresse la liste des activités soumises au mécanisme d'échange des quotas d'émission et des gaz concernés[1611]. Il s'agit des secteurs de la production et la

---

[1605] Art. 2 de la CCNUCC.

[1606] A ce titre, il prévoit la réduction des GES générés par les Etats signataires à concurrence de 5,2 % par rapport à leur niveau de 1990 pour la période de 2008 à 2012. Cette réduction, ventilée en fonction des pays signataires, est fixée, pour la Belgique, à 8%.

[1607] Le Protocole de Kyoto prévoit trois « *mécanismes flexibles* » : le mise en œuvre conjointe (*JI*, art. 6 du Protocole), qui permet le transfert de droits d'émission dans le cadre de projets « *propres* » dans des pays de l'annexe B (c'est-à-dire contraints à des réductions d'émissions de GES), le mécanisme de développement propre (*CDM*, art. 12 du Protocole), qui consiste en un mécanisme similaire pour le projets mis en œuvre dans des pays non tenus de réduire leurs émissions, et le commerce d'émissions (art. 17 du Protocole). Pour une étude détaillée, *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Mechanisms : Making Kyoto Work*, D. FREESTONE ET C. STRECK (éd.), Oxford University Press, 2005.

[1608] Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002, *J.O.L.*, n° 130, 15 mai 2002, dont l'annexe II redéfinit les objectifs des Etats membres en fonction du « *burden-sharing* » intra-européen.

[1609] « *Emission Trading Scheme* » ou « *EU ETS* ». Sur l'historique du Protocole de Kyoto et de la directive 2003/87/CE, voir notamment M. PALLEMARTS, « La Communauté européenne comme Partie contractante au Protocole de Kyoto », *Amén.*, 2003, n° spécial, pp. 16 et svtes; M. PALLEMARTS, « Le cadre international et européen des politiques de lutte contre les changements climatiques », in *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2004, n° 1858-1859; M. PAQUES, « Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne », *Amén.*, 2003, n° spécial, pp. 32 et svtes; M. MOLINER, « L'échange de quotas d'émission gaz à effet de serre en droit interne et communautaire », *B.D.E.I.*, 2004/4, pp. 4 et svtes.

[1610] Art. 4 de la directive.

[1611] S'agissant des gaz concernés, l'annexe I ne vise actuellement que le CO_2. Aux termes de l'article 30 de la directive, la Commission établira un rapport pour le 30 juin 2006 qui évaluera le système et proposera, le cas

transformation d'énergie, de la sidérurgie, de l'industrie du ciment, du verre, de la céramique, du papier et du carton[1612].

La directive est aujourd'hui transposée en droit interne[1613]. Les références à des normes fédérées sont, ci-après, celles de la Région wallonne.

403. Un quota permet à l'exploitant d'installations reprises dans le plan d'allocation d'émettre une tonne d'équivalent-CO_2 durant une période d'un an.

Les quotas sont alloués aux entreprises concernées par le Gouvernement qui arrête, d'une part, la quantité totale des quotas alloués pour la période de référence et, d'autre part, la quantité de quotas alloués aux exploitants des établissements concernés pour l'année à venir. Ces quotas, non matérialisés[1614], sont ensuite délivrés aux exploitants pour le 28 février de chaque année[1615].

De façon annuelle également, les exploitants des établissements concernés seront tenus de déclarer leurs émissions de l'année écoulée, dans un délai à fixer par le Gouvernement[1616]. Après vérification de cette déclaration par un agent agréé, un nombre de quotas correspondant aux tonnes d'équivalent-CO_2 émises devra être restitué à l'autorité compétente pour le 30

échéant, une modification de l'annexe I en vue d'y inclure d'autres activités ou gaz figurant à l'annexe II (qui reprend les six gaz à effet de serre visés par le Protocole).

[1612] Ces établissements représentent 46% du total des émissions de CO_2 dans l'Union européenne. Le système d'échange de GES organisé par la directive est donc essentiellement sectoriel : les émissions générées par l'industrie chimique non liée à la combustion, le secteur des métaux non ferreux, les transports, le secteur tertiaire ou domestique, notamment, ne font pas l'objet des dispositions visées dans la mesure où, pour des motifs d'ordre économique ou d'efficacité, il a été décidé de restreindre le champ d'application du système d'échange de quotas d'émission à des activités limitativement énumérées à l'annexe I de la directive, sans que soit exclue une extension du système.

[1613] S'agissant d'une matière environnementale, les instruments de transpositions en droit interne sont, pour la Région wallonne, le décret du 10 novembre 2004 (Décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, *Mon. b.*, 2 décembre), pour la Région flamande, le décret du 2 avril 2004 (Décret du 2 avril 2004 portant réduction des émissions de gaz à effet de serre en Région flamande par la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et l'application des mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto, *Mon. b.*, 23 juin) et l'arrêté du Gouvernement du 4 février 2005 (Arrêté du Gouvernement flamand relatif à l'échange de quotas de gaz à effet de serre et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement, *Mon b.*, 28 février) et un arrêté du Gouvernement du 3 juin 2004 organise la matière en Région de Bruxelles-Capitale (Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et imposant certaines conditions d'exploiter aux installations concernées, *Mon. b.*, 23 juin).

[1614] L'attribution de quotas s'opère par inscription dans un compte ouvert dans un registre national, tenu au niveau fédéral par la DG Environnement du SPF Santé, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

[1615] Afin d'alléger la charge que représente un tel système pour les entreprises concernées, le décret wallon prescrit, en accord avec la directive, que les quotas sont alloués gratuitement pour la première période de référence, ainsi qu'à concurrence d'au moins 90% pour la seconde période de référence. Pour les périodes de référence ultérieures, le Gouvernement fixera la part minimale allouée gratuitement (art. 3, § 5, du décret). L'arrêté du Gouvernement wallon du 27 janvier 2005 (*Mon. b.*, 10 février) a procédé à l'allocation gratuite de 26.485.403 quotas, pour l'année 2005, entre les exploitants des quelques 173 établissements concernés en Région wallonne. Au niveau fédéral, 363 installations concernées se partageront les 188,8 millions de quotas délivrés au cours de la première période de référence (2005-2007).

[1616] Art. 10, § 3, alinéa 1er, du décret.

avril au plus tard. Ils seront alors « *annulés* » par l'autorité dans les quatre mois[1617]. Le nombre de quotas alloués initialement à chaque exploitant est naturellement défini en fonction de l'objectif de réduction d'émissions de GES de son exploitation[1618].

A défaut de remettre des quotas en nombre suffisant, les exploitants défaillants seront tenus au paiement d'une amende non libératoire fixée à 40 € pour la première période de référence, et portée à 100 € par la suite[1619].

Le principe de la cessibilité des quotas permettra aux exploitants ayant réduit leurs émissions en deçà du nombre de quotas qui leur ont été alloués de vendre leur surplus aux exploitants qui ne disposeraient pas d'une réserve suffisante pour couvrir leurs émissions, ou de les mettre en réserve en vue de leur utilisation ultérieure.

404. La directive prévoit en conséquence la mise en place d'un système d'échange des quotas d'émission de GES à partir du 1er janvier 2005[1620].

En vue de la mise en œuvre du système d'échange de quotas d'émission de GES, la directive imposait à chaque Etat membre de transmettre à la Commission un plan national précisant la quantité totale de quotas destinée à être allouée, pour chaque période de référence[1621], aux exploitants d'installations concernées et les éventuelles mesures supplémentaires entreprises en vue d'atteindre son objectif de réduction.

Le quota[1622], on le voit, consiste en réalité en un instrument imaginé pour atteindre un objectif de réduction d'émissions de GES, qui correspond à une « *bulle d'émission* » communautaire, nationale ou régionale, matérialisée en un plan d'allocation de ces instruments. Le volume global d'émissions de GES que traduit le plan d'allocation pourrait plus justement être lui-même qualifié de « *quota* » communautaire, national ou régional, en la limite maximale qu'il contient.

Cette « *bulle* », nonobstant les nombreuses questions juridiques que son institution et son fonctionnement soulèvent, apparaît comme le premier instrument global de gestion de quelques nuisances industrielles, dont il n'est pas interdit de penser qu'il pourrait s'étendre à d'autres, sans pour autant, ne peut-on l'espérer ?, que ces extensions soient, elles aussi, aiguillonnées par une menace sensible.

[1617] Art. 7, §§ 4 et 5, du décret.
[1618] Annexe III et art. 3, § 2, du décret.
[1619] Art. 12 du décret.
[1620] Le système d'échange international mis en place par le Protocole de Kyoto ne sera opérationnel qu'à partir de 2008. L'expérience européenne constitue donc une phase de test et de familiarisation aux mécanismes du Protocole de Kyoto pour les quelques 12.700 entreprises européennes visées par l'annexe I (phase dite de « *learning by doing* »).
[1621] La première période de référence couvre une période de 3 ans et a débuté le 1er janvier 2005. Les périodes suivantes couvriront des périodes de cinq ans (art. 11.1 et 2. de la directive).
[1622] De la nature juridique duquel nous ne traitons pas ici, cette épineuse question nous semblant déborder la problématique étudiée. Sur ce point, voir notamment M. PAQUES, « La nature juridique du quota d'émissions de gaz à effet de serre », *op. cit.*, pp. 43-69; M. PAQUES et S. CHARNEUX, « Du quota d'émissions de gaz à effet de serre », *R.E.D.E.*, 2004/3, pp. 266-278.

§ 3. L'approche du Protocole de Kyoto adaptée au monde du travail ?

405. La directive IPPC a été modifiée afin d'adapter son prescrit général à la spécificité de la police des GES. Elle dispose aujourd'hui que :

> « *lorsque les émissions de gaz à effet de serre provenant d'une installation sont spécifiées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE (...), l'autorisation ne comporte pas de valeur limite d'émission pour les émissions directes de ce gaz, à moins que cela ne soit nécessaire pour éviter toute pollution locale significative* »[1623].

Comme le souligne I. S. BROUHNS, « *cette formulation reflète la particularité des GES et de la réglementation visant à leur réduction : à l'inverse des substances polluantes « classiques », leur impact sur l'environnement (ici, le climat) n'est pas aggravé dans l'environnement direct de la source d'émission, ce qui permet la mise en place d'un système de régulation à grande échelle, basé sur les mécanismes de marché* »[1624].

Ceci permet de dégager les points de ressemblances et de divergences avec le droit de la santé et de la sécurité du travailleur, et en même temps l'une des caractéristiques majeures de ce dernier.

La police des GES ne repose donc pas, ce qui se conçoit, sur des normes d'émission. Pour la première fois dans cette ampleur, le processus de « *synergie et d'accumulation* »[1625] n'est pas ignoré, de sorte que le système ne pourrait se contenter d'un contrôle des émissions individuelles.

Il ne s'agit pas non plus à notre sens de normes de police, entendues comme on le sait d' « *une série d'exigences devant être satisfaites à un moment donné par un environnement donné ou une partie spécifique de celui-ci, telles que spécifiées dans la législation communautaire* »[1626].

406. Or le droit du travail privilégie, comme il a été souligné[1627], les valeurs limites d'exposition, d'une part, et les mesures de protection collective plutôt qu'individuelle, d'autre part.

Les valeurs limites d'exposition sont définies par le droit européen comme « *la limite de la moyenne pondérée en fonction du temps de la concentration d'un agent chimique dans l'air*

[1623] Art. 9, § 3, alinéa 4.
[1624] I.S. BROUHNS, *op. cit*, p. 11.
[1625] E. NAIM-GESBERT, *Les dimensions ...*, *op. cit.*, p. 239.
[1626] Directive IPPC, *op. cit.*, art. 1, 7°. Il semble, si l'on tient à rattacher la police des GES à des catégories existantes, ce qui n'est pas forcément indispensable en présence d'un système neuf visant à remédier à un dommage très spécifique, que les quotas se présentent comme des normes situées à mi-chemin entre l'émission et l'immission. L'émission, sauf si elle présente en outre un risque de « *pollution locale significative* », est ici conçue comme un partage des rejets acceptables entre les Etats et industries concernées. Le but de ce partage est de limiter une production mondiale, afin que la nuisance qui en résulte – le renforcement de la couche à effet de serre – ne provoque pas de hausse incontrôlée globale de température. Cette augmentation de température n'entre en outre que partiellement dans la définition de nuisances à l'immission, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une « *exigence devant être satisfaite à un moment donné par un environnement donné* », mais bien d'un écueil planétaire à combattre collectivement.
[1627] Voir *supra*, n° 152 et svts.

de la zone de respiration d'un travailleur au cours d'une période de référence déterminée »[1628].

Cette « *zone de respiration* », qui est en réalité l'espace ou le travailleur évolue, dès lors que l'on imagine mal qu'il existe un lieu de cet espace où il ne respire pas, peut être comparé à la vision globale de l'effet de serre. C'est sur l'ensemble de la planète, et non à tel lieu précisé, qu'il convient de maintenir la température adéquate à la vie des espèces. Il y a, en d'autres termes, une volonté d'approche collective de la santé du travailleur qui peut être comparée avec le but poursuivi par la police des GES.

La comparaison s'arrête sans doute là. Elle est en effet contrée par une différence sensible entre la gestion des risques sanitaires industriels relatives au travailleur et à l'homme dans son environnement.

C'est que, en effet, la police des GES est pensée en relation avec un phénomène naturel, à l'évidence absent dans l'entreprise, celui de la régénération et de la capacité d'absorption du milieu. En d'autres termes, les émissions globales de GES sont appréhendées par le droit à la marge de ce que le milieu, spécialement les océans et les forêts, ne sont plus capables d'absorber.

Le confinement du risque sanitaire industriel en entreprise ne fait pas obstacle à la comparaison: la dimension globale de la lutte contre la prolifération des GES évolue en effet dans un monde devenu un village, et apparaît donc, sous cet angle, tout autant confiné.

Toutefois, il révèle une des caractéristiques majeures du droit de la santé et de la sécurité des travailleurs. Le risque encouru doit s'appréhender dans un milieu artificiel, donc incapable d'autorégulation.

Aussi les valeurs limites d'exposition du travailleur devraient-elles être inférieures aux normes police connues en droit de l'environnement, ce qui n'est généralement pas le cas. Le risque présumé accepté par le travailleur en est l'explication, en général tue, les équipements de protection collective et individuelle en étant le mode de prévention spécifique.

Le risque sanitaire industriel encouru par le travailleur apparaît sous cet angle à la fois plus redoutable et plus aisément maîtrisable. Plus redoutable, dès lors qu'il ne peut-être prévenu que par des moyens artificiels, plus maîtrisable, dès lors que comme déjà souligné, il ne présente pas le caractère « *collectif et diffus* » du risque sanitaire industriel environnemental, ce qui rend possible le mode de réparation spécifique de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle.

[1628] Directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998, *op. cit.*, art. 2, d).

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 1er

407. L'étude de cinq modes nouveaux de gestion des risques sanitaires industriels, auxquels le chapitre écoulé s'est arrêté, révèle le pragmatisme des solutions que le droit de l'environnement ébauche.

Les principes étudiés du droit de l'environnement, certes agissent, mais manifestent dans le même temps des signes d'inadéquation.

Ainsi, le droit nucléaire conserve ses principes antérieurs à l'apparition du principe de précaution, lesquels structurent des choix qui passent par l'utilité du risque et le coût marginal de sa diminution. Les polices des OGM, jusque leur mise sur le marché, rencontrent un écart d'envergure entre les quasi-certitudes des scientifiques et les craintes très vives des populations, s'agissant d'un domaine où la santé est le vecteur déterminant et de la production, et de l'opposition. S'agissant, aussi, d'un bien commercial dont la libre circulation doit être assurée, engendrant des profits considérables, mettant l'Europe en compétition avec des pays où l'opinion publique moins réactive, soit qu'elle est moins informée, soit qu'elle a opéré d'autres choix face au risque considéré, entrave moins la commercialisation. Le principe de précaution s'en trouve interpellé dans toutes ses dimensions. « *Ceci plus particulièrement par rapport à des questions telles que l'étendue du pouvoir d'appréciation, l'examen de la proportionnalité de la mesure, la nature de la preuve, l'existence de présomptions et les obligations engendrées par application du principe de précaution* », ce qui pourrait entraîner sa dilution[1629].

408. Plus ancienne, peut-être moins imagée, la production et le commerce des substances dangereuses se voit aujourd'hui rattrapée par les principes du droit de l'environnement, spécialement au regard de la carence de l'évaluation des dangers. Il en résulte un système neuf, non sans faiblesses, la moindre n'étant pas le coût que représentera pour l'industrie chimique l'évaluation systématique des substances dangereuses. Le pragmatisme de la gestion des risques se manifeste, sans qu'une solution satisfaisante se dégage. La différence avec les OGM tient vraisemblablement ici à l'ancienneté de la production des substances dangereuses, à l'origine de la première police des établissements classés. Tous les progrès du droit de l'environnement, et notamment ses principes généraux, ne sont intervenus qu'ensuite. L'opinion publique, spécialement dès lors que le secteur occupe un grand nombre de travailleurs et renforce un choix pharmaceutique prisé en Occident, est sans doute moins prompte à agir globalement, à rattraper le retard. Certes, le danger subitement révélé d'une substance, à l'occasion d'une intoxication humaine, zoologique ou d'une pollution environnementale visible, peut conduire les juridictions compétentes à retirer la substance du marché, à moins que, l'image publique d'une entreprise productrice participant de sa survie, le fabricant décide de retirer spontanément ladite substance.

409. La gestion des accidents, qu'ils soient *majeurs*, nucléaires ou technologiques, est à l'évidence une illustration du pragmatisme. Ce peut être une autre approche. Le coût de la prévention est peut-être supérieur à la neutralisation des effets du risque réalisé. Encore que

---

[1629] N. DE SADELEER, « Grandeur et servitudes du principe de précaution en matière de sécurité alimentaire et de santé publique », *in La sécurité alimentaire..., op. cit.*, p. 344.

leur nature permet d'en douter fortement. Il s'agit, plus certainement, d'une manifestation de l'acceptation collective du risque, qui pose toutefois pour condition la gestion préventive des effets de sa réalisation, quitte à ne plus éloigner l'établissement des villes, mais les villes de l'établissement.

Enfin, le constat du réchauffement de la planète et l'identification de ses causes est à l'origine du mécanisme d'échange de gaz à effet de serre. S'agissant d'éviter une catastrophe ou d'en limiter les effets, mais sans espoir de l'éviter, le droit de l'environnement use ici d'un mécanisme commercial pour globaliser l'effort de réduction, c'est-à-dire retourne la recherche de productivité à l'origine de l'aggravation du phénomène vers sa solution partielle. Là aussi, pragmatisme et, sans doute, insuffisance.

410. Un point manifestement commun de ces cinq risques est l'atténuation de la distinction entre le droit du travailleur et de l'homme dans son milieu, dès lors qu'il s'agit de protéger l'un et l'autre. Nous l'avons vu, les limites à l'utilisation et à la commercialisation, quand ce n'est pas à la production de substances dangereuses intervient en amont, et donc sert conjointement le travailleur et l'environnement. Les polices des risques d'accidents majeurs articulent la protection du travailleur et de l'environnement, spécialement au regard de l'inspection. Institutionnellement, ceci passe par un nécessaire accord de coopération. Le risque nucléaire fait, quant à lui, l'objet de dispositions de droit européen primaire enjoignant que les normes de sécurité, quelle que soit leur évolution, concernent à la fois la protection sanitaire de la population et des travailleurs. Le traité étant antérieur à la fédéralisation, la matière est restée majoritairement entre les seules mains fédérales, la Constitution exceptant, pour les aspects environnementaux, la compétence de principe des régions. Les différentes étapes de la gestion des OGM, quant à elles, isolent le risque que court spécifiquement le travailleur au stade de la recherche confinée. C'est une norme environnementale qui le protège d'abord, ce qui n'empêche pas des dispositions spécifiques participant du droit du travail.

En somme, la distinction de la protection du travailleur et de l'homme dans son milieu est plutôt l'œuvre du droit de l'environnement, ou, plus exactement, la recomposition du droit des nuisances industrielles englobe le travailleur dans les modes nouveaux de gestion des risques sanitaires industriels.

CHAPITRE 2 : LA CONTRIBUTION DES DROITS FONDAMENTAUX

411. Les polices internes et externes des établissements classés ont aussi pour point commun d'avoir été à l'origine et de constituer le champ d'application de droits fondamentaux d'extraction récente, que sont certains aspects des droits à l'environnement et au travail. En outre, leur objet partagé, à savoir le risque sanitaire industriel, participe du droit à la santé.

L'universalité des droits fondamentaux, « *substrat minimal de toute collectivité qui, au-delà de ses clivages et de ses particularismes, aspire à se perpétuer en tant que communauté viable* »[1630] invite à s'interroger sur leurs incidences dans la problématique ici étudiée de la décomposition et de la recomposition du droit des nuisances industrielles. En d'autres termes, ces droits fondamentaux dont chacun est titulaire, « *sans que l'histoire ou la géographie ne puissent les altérer* »[1631] sont-ils susceptibles de connaître néanmoins une limitation due à la structure duale des polices de la plupart des établissements classés, ou à l'inverse sont-ils de nature à les transcender et, ce faisant, participer du mouvement de recomposition du droit des nuisances industrielles, tel qu'annoncé par les instruments nouveaux de gestion des risques, abordés au chapitre précédent ?

Une deuxième question se pose. Si, comme on le pressent, le droit des nuisances industrielles bénéficie de multiples droits fondamentaux, l'exercice de ceux-ci ne risque-il pas de s'avérer concurrentiel ? Ou, au contraire, cette multiplicité même garantit-elle un large champ d'application, propre à ne laisser aucun aspect du risque sanitaire industriel – interne et externe – dépourvu de la protection d'un droit fondamental ?

Un troisième trait enfin : l'on sait que les droits économiques et sociaux ici à l'examen ne sont pas toujours consacrés de manière autonome dans les multiples sources de droit international ou conventionnel assurant la protection des droits fondamentaux. Dès lors, dans quelles mesures ces mêmes droits, et spécialement le droit à l'environnement, apparaissent-ils, en vertu de la jurisprudence, dans le prolongement des droits fondamentaux établis[1632], tels le droit à la vie privée et familiale, ou le droit à la vie ?

412. Aussi convient-il, pour éclairer ces interrogations, de rappeler les contours du droit à l'environnement : ses sources, sa typologie, et la protection qu'il accorde – ou non – à la santé, et qu'il étend – ou non – au travailleur (section 1). L'on proposera de procéder semblablement, *mutatis mutandis*, pour le droit au travail (section 2) et le droit à la santé (section 3). De même, la protection médiate du travailleur et de l'homme dans son milieu par le truchement d'autres droits fondamentaux doit être examinée (section 4).

Le principe de participation, nous l'avons vu, est commun aux droits du travail et de l'environnement. Ce principe procédural est érigé en droit fondamental dans les deux branches du droit. Une cinquième section aborde dès lors l'application des droits

---

[1630] M. VERDUSSEN, « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, 2005, p. 182.
[1631] R. BADINTER, « La mondialisation de la protection juridique des droits fondamentaux », in R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE, T.H. REVET (dir), *Libertés et droits fondamentaux*, 9ème éd., Paris, Dalloz, 2003, p. 108.
[1632] J. BODART, « La protection de l'environnement par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile », *Amén.*, 2003, p. 211.

procéduraux, parallèle ou au contraire croisée, au bénéfice du travailleur et de l'homme dans son milieu. L'examen du concours que l'intensité de la création, interne et internationale, de droits fondamentaux peut générer est l'objet de la section 6.

Section 1. Le droit à la protection d'un environnement sain

§ 1er. Sources et typologie

A. Sources

1. Droit international

413. Le droit international, source féconde et appropriée du droit de l'environnement, est en revanche largement encore à élaborer s'agissant des droits de l'homme à l'environnement. La Déclaration de Stockholm, adoptée en juin 1972 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, passe pour le premier texte international à consacrer un tel droit fondamental à l'environnement[1633], suivi par la Charte mondiale de la nature[1634]. Ces deux textes ne revêtent toutefois pas de caractère contraignant[1635]. Cette carence tient selon certains auteurs à la difficulté de définir l'environnement au niveau planétaire, comme est aussi peu saisissable le concept de vie ou d'intégrité physique. Aussi un consensus peut-il être plus facilement dégagé s'agissant des droits procéduraux à créer et mettre en œuvre en cas de détérioration de l'environnement[1636]. Ainsi le droit à l'information, à l'égal accès aux instances administratives et judiciaires et, plus globalement, le droit à la participation au processus de prise de décision sont-ils garantis par la Charte mondiale de la nature ou la Déclaration de Rio sur l'environnement[1637].

Cette même carence a pour conséquence l'absence d'accès aux personnes et aux associations à des instances juridictionnelles supranationales pour violation de règles protégeant l'environnement[1638].

[1633] Aux termes du premier principe de la Déclaration, « *l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permet de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* ».

[1634] Déclaration solennelle de l'Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 37/7 du 28 octobre 1992.

[1635] Pour un exposé de l'ensemble des règles de droit international relatives au droit à l'environnement, voir A. KISS, « Le droit à la conservation de l'environnement », *R.U.D.H.*, 1990, vol. 2, n° 12, pp. 445 et svtes, M. PALLEMAERTS, « Le droit de l'homme à un environnement sain en tant que droit matériel », *in* M. DEJEANT-PONS et M. PALLEMAERTS, *Droits de l'homme et environnement*, éd. du Conseil de l'Europe, 2000, pp. 9 et svtes et H. SMETS, « Une charte des droits fondamentaux sans droit à l'environnement », *Rev. eur. env.*, 4/2001, pp. 384 et svtes.

[1636] A. KISS, « Après le cinquantième anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Et le droit à l'environnement ? », *R.J.E.*, 1/1999, p. 6.

[1637] Et dans le rapport « *Notre avenir à tous* » (rapport Brundtland), publié en 1987 par la Commission mondiale pour l'environnement (CMED), sur ceci voir M. DEJEANT-PONS, « Le droit de l'homme à l'environnement en tant que droit procédural », *in* M. DEJEANT-PONS et M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, pp. 21 et svtes.

[1638] Ce qui justifie le recours à des droits fondamentaux n'ayant pas pour objet principal la protection de l'environnement, tel le droit à la vie privée ou familiale, qui, quant à ces derniers, sont justiciables de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme, sur ceci, voir *infra*, section 5 et A. KISS, « Un droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'Union européenne », *R.J.E.*, 4/2001, p. 381.

2. Droits régionaux

414. Certains ensembles plus homogènes[1639] ont pu dégager un consensus sur la définition d'un droit à l'environnement et l'inscrire dès lors dans des instruments internationaux. Tel est le cas de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée en 1981, et, pour le continent américain, le Protocole de San Salvador, entré en vigueur en 1999, qui ont permis que la plupart des constitutions des Etats concernés inscrivent le droit à l'environnement dans leur constitution[1640].

Le droit à l'environnement est en revanche absent de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de ses protocoles[1641], ces textes ne faisant d'ailleurs aucune référence à la notion d'environnement[1642].

415. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment la protection qu'elle accorde à l'environnement, signée au Conseil européen de Nice en décembre 2000, dépourvue de portée obligatoire, reconnaît, parmi les droits, libertés et principes énoncés, qu' « *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* »[1643]. Ce disant les auteurs de la Charte n'ajoutent rien aux principes retenus dans le traité CE[1644], qui doit être interprété comme une directive d'ordre politique dont seuls les organes de l'Union sont destinataires[1645].

Cependant, la Charte des droits fondamentaux peut servir de guide à l'interprétation par la C.J.C.E. des dispositions soumises à sa censure. Sans que la Cour se soit prononcée à l'heure d'écrire ces lignes, des conclusions d'avocats généraux ouvrent cette voie. Ainsi, dans une affaire liée à l'interprétation du règlement CEE n° 259/93 relatif au transfert des déchets, les conclusions préalables à l'arrêt rappellent qu' « *à l'avenir, les principes qui encadrent le droit de l'environnement pourraient se voir reconnaître une importance accrue, puisque le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres le 18 juin 2004, fixe parmi les objectifs de l'Union européenne le développement durable de l'Europe, et même de la planète, ainsi qu'un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000 à Nice et reprise dans la deuxième partie du projet de traité susvisé, prévoit quant à elle qu' « un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ». Il convient encore de signaler que la protection de l'environnement figure dans la Constitution de plusieurs Etats membres* »[1646].

[1639] R. BADINTER, *op. cit.*, p. 110.
[1640] H. SMETS, *op. cit.*, p. 395.
[1641] C. LAURENT, « Le droit à la vie et l'environnement », *Dr. env.*, n° 107, avril 2003, p. 71.
[1642] F. SUDRE, « La protection du droit à l'environnement par la CEDH », *in* J.-C. MASCLET (dir), *Communauté européenne et environnement,* Paris, La Documentation française, 1997, pp. 209 à 222, cité par C. LAURENT, *op. cit.*
[1643] Art. 37 de la Charte.
[1644] Les articles 2, 6 et 174 du traité CE, combinés, arrivent en effet au même résultat.
[1645] A. KISS, « Un droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 382.
[1646] Conclusions de l'Avocat général LEGER, 23 septembre 2004, aff. C-277/02, EU-WOOD-TRADING GMBH C. SONDERABFALL-MANAGEMENT-GESELLSCHAFT RHEINLAND-PFALZ MBH. Voir aussi les conclusions de l'Avocat général KOKOTT rendues en l'affaire C-186/04 HOUSIEAUX c. DELEGUES DU CONSEIL DE LA REGION DE

L'Union européenne s'est néanmoins assignée une responsabilité particulière dans le respect des droits fondamentaux, en s'engageant, par le traité de Maastricht, à respecter les droits tels qu'inscrits à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et, par le traité d'Amsterdam, en rappelant que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue le socle de l'Union[1647]. La Cour de justice avait, de jurisprudence ancienne et constante, dit pour droit que le respect des droits fondamentaux s'imposait au législateur communautaire et aux autorités, notamment nationales, chargées de l'exécution des actes normatifs adoptés par celui-ci[1648]. Cependant, l'absence de droit fondamental à l'environnement dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme conduit la Cour de justice des Communautés européennes, à cet égard, à « *s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres* »[1649].

3. Droits constitutionnels

416. Une cinquantaine d'Etats dans le monde, aujourd'hui, ont inscrit un droit à l'environnement, au contenu et à la force variable, dans leur constitution[1650].

Le point commun de cette consécration est l'inscription du droit à l'environnement au chapitre des droits et libertés fondamentaux[1651].

Selon d'aucuns, ceux-ci procèdent de la conviction que « *l'application des normes de protection de l'environnement contribue à l'amélioration de la qualité de vie et au progrès des droits de l'homme, de même que le respect et la promotion des droits de l'homme peut contribuer à l'amélioration de la protection de l'environnement* »[1652].

Un autre trait commun du droit à l'environnement dans la constitution des Etats qui l'ont adopté est la préoccupation, énoncée ou transparaissant, pour les fondements de la vie. Cette

---

BRUXELLES-CAPITALE. Sur question préjudicielle du Conseil d'Etat, l'Avocat général, statuant sur le droit d'accès du citoyen aux informations en matière d'environnement, rappelle que « *les Etats membres doivent, tant qu'ils se situent dans le domaine d'application du droit communautaire, respecter les principes généraux du droit reconnu au niveau communautaire et en particulier les droits fondamentaux de la communauté* », se basant pour ce dire sur l'article 51, § 1er, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lequel dispose que « *les dispositions de la présente charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent le droit, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leur compétence respective* ». Voir aussi les conclusions de l'Avocat général DAMASO RUIZ-JARABO COLOMER, 8 janvier 2004, aff. C-87/02, COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES C. REPUBLIQUE ITALIENNE rendues en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement. Dans ses conclusions, l'Avocat général souligne l'importance de la protection de l'environnement dans les politiques communautaires et nationales, dont découle le droit des citoyens d'en exiger le respect « *comme le reconnaît la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* ».

[1647] Actuel article 6, §§ 1 et 2 du T.U.E.

[1648] C.J.C.E., 18 juin 1991, (ERT C. DEP), C-260/89, *Rec.*, p. I-2925, point 42 ; C.J.C.E., 24 mars 1994, (THE QUEEN C. BOSTOCK), aff. C-2/92, *Rec.*, p.I-955, point 16; C.J.C.E., 19 novembre 1998, (S.F.I. C. ETAT BELGE), aff. C-85/97, *Rec.*, p. I-7447, point.29 ; C.J.C.E., 13 avril 2000, (KARLSSON), aff. C-292/97, *Rec.*, p. I-2737 ; ...

[1649] C.J.C.E., aff. C-260/89, *op. cit.* Ce point 41 de l'arrêt a directement inspiré l'article 6, § 2 du T.U.E.

[1650] Pour une énumération de ces Etats, voir A. KISS, « Le droit à la conservation de l'environnement », *op. cit.*, p. 445, note 1.

[1651] M. F. DELHOSTE, « L'environnement dans les constitutions du monde », *Rev. dr. publ.*, n° 2-2004, p. 441.

[1652] L. BOISSON DE CHAZOURNES et R. DESGAGNE, « Le respect des droits de l'homme et la protection de l'environnement à l'épreuve des catastrophes écologiques : une alliance nécessaire », *Rev. dr. ULB*, 12-1995, p. 31.

préoccupation inclut un droit à la santé et, trait marquant du droit de l'environnement, comme déjà souligné, le respect de générations futures[1653]. Cette référence aux générations futures se présente comme « *un compromis entre les approches écocentriques et anthropocentriques* »[1654], dès lors que la régénération de l'humanité nécessite à la fois une protection de l'homme, qui en est l'auteur, et du milieu, qui ne peut concourir à cet objectif s'il ne présente des qualités essentielles.

Le droit à l'environnement, en d'autres termes, participe directement de la perception de l'influence du milieu sur la santé et poursuit donc un « *équilibre de l'homme (...), reflet de l'équilibre de la nature* »[1655]. Il n'est pas interdit d'y voir, vingt-cinq siècles plus tard, l'appréhension, par les instruments juridiques les plus typiques de la deuxième moitié du 20ème siècle, de l'enseignement d'Hippocrate déduit du constat de l'influence du milieu sur l'équilibre des « *humeurs* ».

B. Typologie

417. L'on se limitera ici, au regard de leur effectivité, aux droits constitutionnels à l'environnement. L'inscription d'un droit de l'homme à l'environnement dans les constitutions n'est pas univoque et oscille entre un droit fondamental réel et une déclaration de politique publique[1656]. L'article 23 de la Constitution belge, qui contient les droits économiques et sociaux, consacre un droit à la protection d'un environnement sain. Ce droit *à la protection* de l'environnement apparaît comme un recul par rapport aux propositions antérieures, octroyant un droit *à* l'environnement. Il se distingue de la sorte des autres droits économiques et sociaux comme le droit au travail, à la sécurité sociale, à l'aide sociale, à un logement décent, à l'épanouissement culturel et social, etc..., seule la santé ne faisant, comme l'environnement, que l'objet d'un droit à sa *protection*[1657]. Ce droit *à la protection* laisse entendre qu'il s'agit d'une obligation de moyen, ne pouvant garantir la qualité de l'environnement elle-même. C'est également un droit-fonction, soit un droit qui est aussi un devoir « *incombant à chacun, personne privée, entreprise, groupements d'intérêts collectifs et pouvoir public de collaborer à la protection des milieux naturels* »[1658].

418. L'on sait que les droits fondamentaux sont traditionnellement classés en trois générations. La première génération, celle des droits civils et politiques, oblige l'Etat à s'abstenir d'y porter atteinte ; la deuxième, regroupant les droits économiques et sociaux, requiert au contraire une intervention des pouvoirs publics ; la troisième reprend les droits dits de solidarité[1659].

Sous cet angle, le droit de l'environnement est un droit de la troisième génération, dès lors que « *les individus, les entreprises et les personnes publiques ont à la fois des droits et des*

[1653] M-F. DELHOSTE, *op. cit.*, p. 446.
[1654] M. BOTHE, « Le droit à la protection de l'environnement en droit constitutionnel allemand », *R.J.E.*, 4/1994, p. 317.
[1655] M.F. DELHOSTE, *op. cit.*, p. 447.
[1656] F. OST, « Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective ? », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 24.
[1657] *Ibid.*, pp. 30 et 31.
[1658] *Ibid.*, p. 24.
[1659] H. DUMONT, « L'apport des droits fondamentaux au droit de l'environnement, de l'urbanisme et du logement », *Amén.*, 1996, n° spécial, pp. 287 et 288.

devoirs vis-à-vis de l'environnement et des générations futures, car l'environnement exige la solidarité des hommes, des générations, des territoires et des milieux »[1660]. Cependant le droit à la protection d'un environnement sain reste inscrit sous l'article 23 consacré aux droits économiques et sociaux, traditionnellement identifiés comme droits de la deuxième génération. Aussi le droit à la protection d'un environnement sain possède-t-il les caractéristiques des droits de la deuxième génération, savoir, négativement, l'absence d'effet direct[1661].

La jurisprudence, tant judiciaire qu'administrative, a fait, s'agissant du droit à l'environnement[1662], une application constante de cette absence d'effet direct ou immédiat, veillant à ce que les droits protégés par l'article 23 soient combinés avec une autre disposition conférant, quant à elle, un droit subjectif, pour estimer les prétentions fondées[1663].

Positivement, ces caractéristiques s'entendent de l'obligation de standstill[1664], de la fonction de directive d'interprétation, spécialement à l'égard des juridictions et, combinées avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la protection contre toute discrimination[1665]. Ceci a permis d'écrire que, bien qu'appartenant à la troisième génération, le droit à la protection d'un environnement sain bénéficie d'« *une protection alignée sur ceux de la deuxième* »[1666].

§ 2. Objet

419. Le constituant, dans ses travaux préparatoires, est resté laconique quant à la portée du droit à l'environnement qu'il entendait consacrer.

[1660] M. PRIEUR, « L'environnement entre dans la Constitution », *Dr. env.*, n° 106, mars 2003, p. 40. L'auteur s'exprime de la sorte au regard de la disposition constitutionnelle française, mais, celle-ci étant libellée de façon analogue par l'article 23 de la Constitution belge, la réflexion demeure ici pertinente.

[1661] L'effet direct, ainsi entendu, des droits fondamentaux, doit plus précisément s'entendre, vraisemblablement, de l'application immédiate. En effet, la question de l'effet direct pose à l'analyse de l'application en droit interne de dispositions de droit international auxquelles l'Etat a souscrit. En l'espèce, il s'agit plus exactement de l'absence de droit subjectif découlant des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés par l'article 23 de la Constitution sans concrétisations législative et exécutive, lesquelles sont précisément appelées de ses vœux par le Constituant, au titre des droits protégés par l'article 23. Sur ceci, voir F. Delpérée, Exposé à la Commission de révision de la Constitution du Sénat, *Doc. parl.*, Sen., S.E. 1991-1992, 100-2/4°, p. 101.

[1662] Le constat est plus nuancé en droit du travail. Sur ceci, voir *infra*, § 2.

[1663] Voir, notamment, pour la jurisprudence administrative, C.E., n° 100.514, 31 octobre 2001, *A.P.M.*, 2001, p.214 ; J.-F. NEURAY, avis précédent C.E., n° 85.836, 6 mars 2000, Baeten, *op. cit.*, p.677. Pour la jurisprudence judiciaire, notamment, Bruxelles, 24 janvier 1997, *Amén.*, 1997, p. 305 et *J.L.M.B.*, 1997, p. 334 ainsi que *dr. eur. transp.*, 1997, p. 449 et obs. J. LOYENS ; Bruxelles, 15 mai 1997, *Amén.*, 1997, p. 321 ; Liège (réf.), 29 janvier 1998, *J.L.M.B.*, 1998, p. 470 ; Civ. Namur (réf.), 27 mars 1998, *Amén.*, 1998, p. 329 ; Bruxelles, 5 octobre 1999, *Amén.*, 2000, p. 245 ; Civ. Namur (réf.), 31 juillet 2000, *Journ. proc.*, n° 397, p. 25, obs. J. SAMBON, « Le référé en matière de protection de l'environnement : entre tradition et avancée » ; Liège, 29 juin 2004, *Amén.* (extraits), 2005, p. 79.

[1664] L'obligation de standstill, ou « *effet cliquet* » s'oppose « *à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général* » (C. A., n° 150/2004, 15 septembre 2004, pt. B. 12, *Amén.*, 2005, pp. 129 à 140 et note I. HACHEZ, « La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : « *Cachez ce standstill que je ne saurais voir !* »).

[1665] H. DUMONT, *op. cit.*, p. 288.

[1666] I. HACHEZ, « L'effet de « standstill » : le pari des droits économiques, sociaux et culturels », *A.P.T.*, 2000/1, p. 30, note 1.

Le droit à la protection d'un environnement sain, tel que consacré, s'inscrit quoi qu'il en soit dans une énumération de droits fondamentaux concourant, selon le prescrit constitutionnel, à la dignité humaine. Un de ses traits, ce qui n'est guère surprenant s'agissant d'un droit fondamental réputé appartenir à la troisième génération, est qu'il comporte des droits et des obligations.

A. Le droit à l'environnement

420. Tel que formulé par le Constituant, le droit fondamental à l'environnement entend poursuivre, ce qui essentiel pour l'objet de cette étude, la protection de la santé humaine, comme en témoigne le qualificatif « *sain* ». Dès lors, une interprétation restrictive de la disposition constitutionnelle conduirait à limiter sa portée à la protection de la santé humaine contre les nuisances, notamment industrielles, en méconnaissant pour le reste les autres dimensions du droit de l'environnement, telle que la protection de la nature, ou d'autres aspects de l'environnement de l'homme, tels le patrimoine architectural ou la qualité des paysages[1667].

C'est cependant l'interprétation extensive qui prévaut, englobant l'ensemble de ces domaines, comme en témoignent les travaux préparatoires de la disposition constitutionnelle[1668].

B. Les « *obligations correspondantes* »

421. C'est par amendement que le Constituant a voulu assortir les droits économiques et sociaux d' « *obligations correspondantes* »[1669]. Ces obligations participent de l'idée que si « *le devoir de l'individu par rapport à la première génération de droits se limite généralement à reconnaître les droits des autres, (en revanche) les droits de la seconde génération se rattachent automatiquement et indissolublement au droit du citoyen de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit* »[1670]. Ceci éclaire ce qu'il est convenu d'appeler « *l'effet horizontal des droits fondamentaux* »[1671].

Les obligations correspondantes, sous cet angle, se justifient d'autant s'agissant du droit à la protection d'un environnement sain, en ce qu'il appartient au droit de la troisième génération. La solidarité que cette catégorie implique induit, s'agissant de l'environnement,

---

[1667] B. JADOT, « Le droit à l'environnement », in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 259.

[1668] F. HAUMONT, « Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence », *R.J.E.*, 2005, n° spécial, p. 41. *Contra*, P. LAMBERT, pour lequel « *le droit à un environnement sain, garanti au nom du principe fondamental du respect de la dignité humaine, correspond à une notion restreinte par rapport au droit à l'environnement qui est infiniment plus large et qui comprend la protection de la faune, de la flore, du patrimoine architectural autant que celle de la santé contre toutes les formes de pollutions sonore, olfactives ou autre* » (« Le droit de l'homme à un environnement sain », *Rev. trim. D. H.*, 2000, p. 565).En ce qu'il pouvait, manifestement, être « *réducteur, sinon trompeur* », le choix du terme « *sain* » a été critiqué par une certaine doctrine, notamment L.P. SUETENS, « Le droit à la protection d'un environnement sain (article 23 de la Constitution belge) », in *Les hommes et l'environnement, étude et hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1999, p. 495 et M. PRIEUR, « L'environnement entre dans la Constitution », *op. cit.*, p. 19.

[1669] *Doc. parl.*, sen., sess. extr., 1991-1992, 100-2/4°, pp. 8 et svtes.

[1670] *Doc. parl.*, sen., sess. ord., 1993, 100-2/3°, p. 11.

[1671] Sur ceci, voir *infra*, section 2, § 3.

« *l'obligation, pour chacun, de contribuer à cette protection* »[1672]. L'on observera que les polices des établissements classés peuvent constituer, pour partie, une application administrative de ce principe constitutionnel[1673].

Ces « *obligations correspondantes* » sont également conformes à la nature de droit-fonction que revêt le droit à l'environnement « *renvoyant au devoir de tous de contribuer à la sauvegarde du milieu* »[1674].

Les « *devoirs correspondants* » ne sont toutefois pas définis plus avant par le Constituant. Notamment, le texte ne permet pas d'envisager une proportionnalité entre les droits et les devoirs, se contentant d'une notion morale[1675].

[1672] B. JADOT, « Le droit à la conservation de l'environnement », *op. cit.*, p. 232 et G. PECCOLO, « Le droit à l'environnement dans la Constitution italienne », *R.J.E.*, 4/1994, p. 336.
[1673] M. PRIEUR, « L'environnement entre dans la Constitution », *op. cit.*, p. 40.
[1674] F. OST, « Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective », in *L'actualité du droit de l'environnement*, actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 33.
[1675] P. MARTENS, « L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 1995, pp. 12 et 13.

Section 2. Le droit au travail

§ 1er. Sources et typologie

A. Sources

1. Droit international

422. Les sources universelles de droit au travail se dégagent principalement des instruments de l'OIT et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), adopté par l'assemblée générale des Nations Unies le 12 décembre 1966[1676].

Sans présenter de dispositions qui pourraient par nature être qualifiées de droit fondamental, les conventions de l'OIT ont, pour plusieurs, inspiré des instruments régionaux de protection de droits fondamentaux, telles que la Charte sociale européenne[1677] ou la Charte communautaire des droits sociaux[1678]. Toutefois les conventions ratifiées de l'OIT ont, comme on le sait, valeur contraignante dans les ordres internes, tandis que la Constitution de l'OIT prévoit des procédures de suivi et de contrôle[1679]. Les conventions une fois ratifiées obligent les Etats à légiférer, dans un mécanisme semblable à celui imposé aux autorités dans le cadre des droits fondamentaux de la deuxième génération. Cependant, la Constitution de l'OIT n'ouvre de droit de réclamation au Bureau international du travail qu'aux organisations professionnelles des travailleurs ou des employeurs en cas de carence de l'Etat dans l'exécution d'une convention ratifiée[1680]. Les Etats possèdent, quant à eux, un droit de plainte contre le Membre qui n'assurerait pas à suffisance l'exécution d'une convention ratifiée[1681]. Quoi qu'il en soit, la principale convention relative à l'objet de cette étude, à savoir la Convention C 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, n'a pas été ratifiée par la

---

[1676] *Mon. b.*, 6 juillet 1983.

[1677] CH. PETITI, « La Charte sociale européenne révisée », *Rev. Trim. D. H.*, 1997, p. 11 et F. VANDAMME, « La révision de la Charte sociale européenne », *R.I.D.T.*, vol. 133, 1994, n° 5-6, p. 705.

[1678] Il s'agit, par exemple, des Conventions, C 102 sur la sécurité sociale, C 135 concernant les représentants des travailleurs, C 158 sur le licenciement, C 171 sur le travail de nuit ou C 173 sur les créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur.

[1679] CH. PETITI, «La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs : un progrès ? », *Dr. soc.*, 1990, n° 4, avril 1990, p. 388.

[1680] Art. 24 de la Constitution de l'OIT. Le conseil d'administration de l'OIT peut transmettre la réclamation au gouvernement mis en cause, lequel est invité à faire une déclaration. A défaut, ou si une telle déclaration ne paraît pas satisfaisante au conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre la réclamation publique.

[1681] Art. 26 de la Constitution de l'OIT. Cette plainte peut entraîner la saisine d'une Commission d'enquête, laquelle rédige un rapport, dont le directeur général du Bureau international du travail assure la communication au conseil d'administration et à chacun des gouvernements concernés, ainsi que la publication. Les gouvernements concernés signifient au directeur général du Bureau international du travail, dans un délai de trois mois, s'ils avalisent ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission et, à défaut, s'ils acceptent de soumettre le différend à la Cour internationale de Justice. Dans l'affirmative, celle-ci statue sans appel et, le cas échéant, confirme, amende ou annule les conclusions ou recommandations éventuelles de la commission d'enquête. A défaut d'obtempérer aux recommandations éventuelles du rapport de la Commission d'enquête ou de la décision de la Cour internationale de Justice, le conseil d'administration de l'OIT peut recommander à la Conférence de l'OIT qu'elle adopte telle mesure qui lui semblera opportune pour assurer l'exécution des recommandations.

Belgique, tandis que ses dispositions principales ont été érigées en droits fondamentaux par des instruments régionaux autant que par la Constitution.

Il convient encore de souligner que l'OIT est l'auteur d'une Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail[1682]. La Conférence internationale du Travail y énonce que les conventions de l'OIT ont pour objet des « *principes concernant les droits fondamentaux* », étant la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.

Ces droits fondamentaux ont pour effet, aux termes de la Déclaration, d'obliger les Etats membres de l'OIT à les « *respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution* », même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions qui les consacrent.

Le PIDESC reconnaît un droit au travail ainsi qu'un droit « *qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment (...) la sécurité et l'hygiène du travail* ». Ce droit fondamental est répété au titre du droit à la santé, qui oblige les Etats à prendre les mesures nécessaires « *pour assurer (...) l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle* »[1683]. La Belgique a cependant dénié dans son premier rapport[1684] tout effet direct aux dispositions contenues dans le PIDESC[1685], en soulignant toutefois l'utilité des droits y contenus en qualité de normes de référence interprétatives pour le juge.

2. Droits régionaux

a) La Charte sociale européenne

423. La Charte sociale européenne, adoptée par les Etats membres du Conseil de l'Europe à Turin le 18 octobre 1961, complète, pour les droits économiques et sociaux, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Une Charte sociale européenne révisée a été adoptée à Strasbourg le 3 mai 1996, et trouve sa justification dans l'évolution sensible de la protection des droits économiques et sociaux, notamment par d'autres instruments internationaux, telles les directives européennes et les conventions de l'OIT ou l'apparition de la protection de ces mêmes droits dans les constitutions des Etats membres[1686]. Les droits à des conditions de travail équitables, présents dans la Charte sociale originaire, ont été précisés et étendus dans la Charte révisée. Ainsi, les Etats membres se sont-ils engagés à promouvoir le bien-être des populations en éliminant « *les risques inhérents aux occupations dangereuses ou insalubres* » et en mettant en œuvre et réexaminant « *périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail. Cette politique aura pour objet primordial d'améliorer la sécurité et l'hygiène professionnelle et de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail,*

[1682] Déclaration de l'OIT adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-sixième session, Genève, 18 juin 1998.

[1683] Art. 7 et 12.

[1684] UN Committee en Economic Social and Cultural Rights, General comment, n° 3, 1990, and the nature of States partie obligations, *in UN doc.*, E/1991/23, Report and the Fifth Session, Annex. III.

[1685] L'article 16 du PIDESC oblige en effet les Etats à adresser tous les ans un rapport au secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui en transmet copie au Conseil économique et social (art. 16, § 2, a). Voir aussi I. HACHEZ, « L'effet de standstill ... », *op. cit.*, p. 35.

[1686] CH. PETITI, « La Charte sociale européenne révisée », *op. cit.*, p. 3.

sont liées au travail ou surviennent au cours du travail, notamment en réduisant les causes des risques inhérents au milieu de travail »[1687].

Les dispositions de la Charte sociale révisée sont soumises au même système de contrôle que la Charte sociale européenne de 1961[1688]. Un Protocole à la Charte sociale européenne, signé à Strasbourg le 5 mai 1988, institue également des droits fondamentaux procéduraux en faveur des travailleurs, tels que le droit à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise, à la participation, à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail dans l'entreprise, autant de droits repris dans la Charte sociale européenne révisée.

b) La Charte communautaire des droits sociaux

424. Une Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs a été adoptée par les chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de la Communauté européenne, à l'exception du Royaume Uni, lors du sommet de Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989. Cet instrument communautaire est dénué de toute portée obligatoire, ce qui a amené d'aucun à s'interroger sur l'utilité de l'adopter[1689]. Contrairement aux instruments du Conseil de l'Europe ou de l'OIT, la Charte n'instaure, en conséquence, aucune procédure de contrôle.

Un certain nombre de droits énoncés sont comparables à ceux inscrits dans la Charte sociale européenne, telle l'amélioration des conditions de vie et de travail et, plus précisément, celles relatives à la protection de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail[1690], ainsi que les droits procéduraux d'information, de consultation et de participation correspondants[1691]. Nonobstant son absence d'effet contraignant, la Charte trouve un intérêt dans l'invitation qu'elle fait à la Commission européenne de proposer au Conseil les instruments juridiques utiles à mettre ces principes en œuvre.

c) La Charte européenne des droits fondamentaux

425. Les considérations relatives à la Charte européenne des droits fondamentaux développées au titre du droit à la protection d'un environnement sain peuvent ici être reproduites. La Charte dispose que « *tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité* »[1692], au titre de son chapitre IV consacré à la

---

[1687] Art. 2 et 3.

[1688] Partie IV, art. C. Ce mécanisme de contrôle a été modifié par le Protocole d'amendement adopté le 16 octobre 1991 et par le Protocole additionnel, adopté le 22 juin 1995, prévoyant spécifiquement un système de réclamation collective. Semblable au système de contrôle mis au point par l'OIT, le régime de contrôle autorise des réclamations émanant d'organisations contre les dispositions qui n'auraient pas été transposées de manière satisfaisante par un Etat membre. La réclamation est transmise à un Comité d'experts indépendants, qui invite le Gouvernement mis en cause et les organisations nationales et internationales non gouvernementales à formuler une réponse et des observations. Le Comité d'experts établit ensuite un rapport et présente ses conclusions sur la responsabilité de l'Etat en matière de transposition des dispositions de la Charte sociale révisée. Ce rapport est transmis au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire, et rendu public. Le Comité des ministres peut adopter à la majorité des deux tiers des votants une recommandation à l'adresse de l'Etat mis en cause. Sur ceci voir CH. PETITI, « La Charte sociale européenne révisée », *op. cit.*, pp. 6 et 7.

[1689] CH. PETITI, « La Charte communautaire des droits sociaux… », *op. cit.*, p. 387.

[1690] Art. 19.

[1691] Art. 17.

[1692] Art. 31, § 1er.

« *solidarité* ». On trouve au même titre les dispositions procédurales liées au droit à la participation et aux négociations et actions collectives. Les « *explications* » établies par les autorités européennes éclairent les termes de « *conditions de travail* », lesquels renvoient à la directive 89/391/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé du travailleur au travail.

Il convient enfin de souligner que le traité d'Amsterdam a inséré dans le TCE l'accord sur la politique sociale annexé à celui-ci par le traité de Maastricht. Il en résulte, notamment, à l'article 136 TCE, une référence expresse à la Charte sociale européenne et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, lesquelles contiennent, on l'a souligné, le droit à la protection de la santé et de la sécurité du travailleur. Toutefois cette référence apparaît déclaratoire, qui semble « *guider la politique sociale communautaire* »[1693].

Les Chartes de 1961 et 1989 pourraient toutefois bénéficier de la construction jurisprudentielle de la C.J.C.E., laquelle, comme on le sait, considère *que « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect »* [1694]

La Cour de justice a élaboré la même jurisprudence que pour le droit à l'environnement en intégrant le droit fondamental au travail dans les principes généraux dont la Cour assure le respect. Ainsi, après avoir appliqué à la protection des travailleurs des principes généraux d'application non spécifiques au droit social, tels l'égalité entre les hommes et les femmes[1695], la Cour s'est directement référée à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux. Elle a pu ainsi dégager des solutions catégorielles en matière, notamment, de temps de travail[1696], qu'elle inclut dans la notion de sécurité et santé des travailleurs.

3. Droit constitutionnel

426. Moins fréquent que le droit à l'environnement, le droit au travail est proclamé par certaines constitutions, dont la Constitution belge[1697]. Tel que formulé, le droit au travail apparaît dans une énumération dont ne bénéficient pas les autres droits économiques et sociaux consacrés au même article, révélant par là son caractère programmatique[1698].

B. Typologie

427. Le droit au travail appartient aux droits fondamentaux de la deuxième génération, en ce qu'il requiert manifestement une action positive des autorités publiques. Il présente les caractéristiques du droit à la protection à un environnement sain, en ce qu'il est dépourvu d'effet direct mais révèle en revanche des effets indirects. Ceux-ci s'identifient, comme souligné au titre du droit à l'environnement, par l'obligation de standstill, la valeur de guide

---

[1693] A. SUPIOT (dir), « Au delà de l'emploi, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe », *Rapport pour la Commission européenne*, Flammarion, 1999, p. 206, cité par S. ROBIN-OLIVIER, « La référence aux droits sociaux fondamentaux dans le traité d'Amsterdam », *Dr. soc.*, juin 1999, p. 6.

[1694] Notamment C.J.C.E., 12 novembre 1969, (STAUDER), aff. 29/69, *Rec.*, p. 419 ; C.J.C.E., 17 décembre 1970;...

[1695] C.J.C.E., 12 décembre 2002, (CABALLERO C. FOGASA), aff. C-442/00.

[1696] C.J.C.E., 9 septembre 2003, (JAEGER), aff. C-151/02 et C.J.C.E., 5 octobre 2004, (PFEIFFER), aff. C-397/01 à C-403/1.

[1697] Art. 23, alinéa 3, 1°.

[1698] I. HACHEZ, « L'effet de standstill ... », *op. cit.*, p. 47.

d'interprétation à l'égard des juridictions et par l'obligation faite au législateur, au sens large, de « *mettre concrètement en œuvre les principes consacrés par la Constitution* »[1699]. Il s'agit manifestement, comme pour le droit à l'environnement, d'une obligation de moyen, dès lors qu' « *on ne peut donner à tout un chacun un droit subjectif au travail. Il n'y a pas de droit au travail par rapport à un employeur spécifique. Ce droit fondamental suppose un effort global des pouvoirs publics, une obligation de moyen au lieu d'une obligation de résultat* »[1700]. L'on notera cependant que la Constitution consacre un droit *au* travail et non pas, comme elle le fait pour l'environnement, à la *protection* du droit au travail. Il s'agit donc, pour les autorités publiques, de mettre en œuvre les moyens aptes à assurer la santé et la sécurité du travailleur, moyennant notamment le respect des principes de prévention et de précaution, et non seulement de protéger lesdites santé ou sécurité.

Contrairement au droit à la protection d'un environnement sain, il ne semble pas s'agir, en revanche, d'un droit-fonction, en ce que, même si le travailleur, aux termes du Code sur le bien-être au travail, est un agent, parmi d'autres, de sa propre santé et sécurité, le droit au travail ne consacre pas une responsabilité collective qui engendrerait, dans le chef du travailleur, autant de droits que de devoirs.

§ 2. Objet

428. L'énumération programmatique de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution ne cite pas expressément la matière du droit au bien-être au travail. Les travaux préparatoires témoignent cependant du fait que les « *conditions de travail (...) équitables comprennent la sécurité et la santé* »[1701]. Cette volonté du Constituant est par ailleurs conforme aux dispositions analogues de la Charte sociale européenne et de la Charte européenne des droits fondamentaux.

Il s'agit aussi du seul droit économique et social énoncé à l'article 23 à portée catégorielle, en ce qu'il concerne le travailleur en cette qualité, ce qui limite d'autant son champ d'application[1702].

§ 3. L'effet horizontal

429. Les garanties portées par l'article 23 de la Constitution sont, comme souligné, appelées à régir des rapports verticaux entre les bénéficiaires des droits fondamentaux et les autorités publiques.

[1699] *Doc. parl.*, Sen, 100-2/3°, sess. extr. 1991-1992, p. 13.

[1700] *Doc. parl.*, Sen., 100-2/4°, sess. extr., 1991-1992, p. 63. La Cour d'arbitrage a par ailleurs eu l'occasion de souligner que le droit au travail n'empêchait pas le législateur, « *lorsqu'il entend réglementer une activité représentant un danger pour la société si elle n'est pas soumise à des conditions, (d') imposer des limites à ceux qui l'exercent* » (C.A., n° 74/2000, *op. cit.*, pt. B. 7. 4.).

[1701] *Doc. parl.*, Sen, sess. ord., 1992-1993, p. 16.

[1702] F. SUDRE, « La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux », *in Libertés et droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 31.

Dès lors que la législation et réglementation relatives au bien-être au travail charge pour l'essentiel l'employeur d'assurer concrètement l'exécution des dispositions relatives à la santé et à la sécurité du travailleur, se pose la question de la transposition de ce rapport vertical, tel que prescrit par le Constituant, en rapport horizontal entre le travailleur et l'employeur[1703]. L'effectivité des droits économiques et sociaux, en d'autres termes, dépend en l'occurrence de l'intervention d'un tiers, à savoir l'employeur, lié de surcroît au travailleur par une relation juridique lui assurant un pouvoir de subordination sur ce dernier[1704].

Il est vrai que l'effet horizontal doit s'articuler avec l'absence d'effet direct des droits reconnus par l'article 23 de la Constitution, ou leur absence d'application immédiate[1705]. L'effet horizontal, en d'autres termes encore, s'appréhende mal en l'absence de dispositions normatives d'exécution, laissant au contraire une ineffectivité qui, aux yeux de certains, pourrait constituer « *la preuve de l'effet strictement vertical des libertés* »[1706]. L'intervention nécessaire d'une norme créatrice de droits subjectifs pour assurer une effectivité aux droits fondamentaux peut en effet laisser s'interroger sur la pertinence de la question de l'horizontalité.

430. En l'espèce, la concrétisation du droit au travail relatif à la santé et à la sécurité naît moins d'une relation privée – le contrat de travail, qui crée le lien de subordination – que de l'ensemble des dispositions relatives au bien-être au travail. C'est donc l'effet direct de ces dispositions, entendu de leur justiciabilité, qui permet d'inférer l'application horizontale des droits fondamentaux[1707]. Le droit du bien-être du travailleur ne crée donc un droit à la santé et à la sécurité du travailleur que par la médiation d'une obligation correspondante à charge de l'employeur, chargé d'assurer ladite santé et ladite sécurité. Par le contrôle de cette médiation, le juge applique directement un droit fondamental à une relation juridique de droit privé ou, plus exactement s'agissant de la santé et de la sécurité du travailleur, aux aspects de police interne, c'est-à-dire aux aspects administratifs d'une telle relation.

Sans doute le Constituant se fourvoie-t-il en apercevant cet effet horizontal dans les « *obligations correspondantes* », dès lors que, pour le droit au travail, lesdites obligations ne pèsent pas – ou peu – sur le bénéficiaire du droit. Il aurait, en d'autres termes, « *été prudent de tenir compte des modes spécifiques de production des normes positives qui sont censées garantir l'exercice du droit proclamé* »[1708].

Il n'en reste pas moins que, par le truchement des dispositions relatives au bien-être, l'effet horizontal semble rencontrer l'accueil de la jurisprudence[1709]. Comme il sera vu, cette

---

[1703] O. DE SCHUTTER, « La protection du travailleur … », *op. cit.*, p. 642.

[1704] F. DELPEREE, Exposé au groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux du Sénat », *op. cit.*, p. 41. F. DELPEREE rappelle à ce titre que la question de l'horizontalité de l'application des droits et libertés fondamentaux n'est pas nouvelle, qui a déjà été reconnue au bénéfice des libertés d'association, de presse ou d'opinion.

[1705] M. DISPERSYN, « Le droit à la sécurité sociale », *in Les droits économiques, sociaux et culturels, op. cit.*, p. 226.

[1706] J. RAYNAUD, *Les atteintes aux droits fondamentaux dans les actes juridiques privés, P.U.A.M.*, 2003, p. 84.

[1707] J. RAYNAUD, *op. cit.*, p. 89.

[1708] J. JACQMAIN, « Le droit au travail, le droit du travail », *in Les droits économiques, sociaux et culturels, op. cit.*, p. 139. Même si l'auteur vise par ces termes les conventions collectives de travail, la même conclusion nous semble pouvoir être tirée des dispositions normatives réglant la santé et la sécurité du travailleur au travail.

[1709] Trib. trav. Bruxelles (réf.), 13 mars 2000, *Journ. proc.*, n° 390, 31 mars 2000, p. 25. Par cette ordonnance, le Président du tribunal du travail de Bruxelles dit pour droit que « *le droit des travailleurs à l'information* (qui fait partie du droit au travail, ndr) *est, dans son essence, vu le libellé de l'article 23 de la Constitution, un droit*

tendance est plus marquée s'agissant de l'application de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, dès lors que son effet direct est largement reconnu[1710].

---

subjectif individuel, qui s'intègre dans les droits naissant du contrat individuel de travail et a dès lors également un caractère contractuel, même si l'exercice de ce droit ressortit du droit collectif ». Cette ordonnance qui reconnaît incontestablement l'effet horizontal des droits fondamentaux, déduit ledit effet d'un droit subjectif « *naissant du contrat de travail* ». Il est vrai que les dispositions légales et les conventions collectives citées par l'ordonnance de référé ne conféraient pas de droit subjectif en l'espèce, dès lors notamment que le nombre de travailleurs dans l'entreprise n'obligeait pas à l'institution d'un conseil d'entreprise chargé, entre autres choses, de recevoir l'information souhaitée par les travailleurs litigants. La norme créatrice des droits subjectifs est dès lors considérée ici comme le contrat de travail lui-même. L'ordonnance ne pèche pas par manque d'originalité, et a été critiquée par la doctrine (G. DEMEZ, « Les limites du pouvoir du judiciaire », commentaires sous l'ordonnance citée, *ibid.*, pp. 30 et 31). Elle donne crédit, quoi qu'il en soit, à l'assertion de D. PIETERS aux termes de laquelle « *l'on peut affirmer qu'un texte a un effet indirect, mais indépendamment de ce que législateur dit à ce sujet, la doctrine et la jurisprudence déterminent ultérieurement si ce texte a ou non un effet direct* » (Rapport fait au nom du Groupe de travail « *droits économiques et sociaux fondamentaux du Sénat* », *op. cit.*, p. 71).

[1710] Sur ceci, voir *infra*, section 4.

Section 3. Le droit à la santé

§ 1er. Sources et typologie

A. Sources

1. Droit international

431. La définition donnée à la santé par la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 1947 est célèbre, qui énonce que « *la santé est un état complet de bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie* ». Les Etats membres de l'OMS n'élèveront toutefois cette définition de la santé au rang de droit fondamental qu'en 1998, en affirmant « *par là la dignité ainsi que l'égalité des droits et des devoirs et la responsabilité de tous dans le domaine de la santé* »[1711].

La Déclaration universelle des droits de l'homme fait de la santé, non pas un droit fondamental, mais la conséquence d'un « *niveau de vie suffisant* », lui-même élément de la dignité de l'homme[1712].

En revanche, le PIDESC consacre « *le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre* »[1713] et inscrit au rang de la santé publique, « *l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle* ». Il s'en déduit que le PIDESC ne fait pas de départ, dans la promotion du droit à la santé publique, entre celle prise en compte par le droit à l'environnement et celle objet du droit au travail, en même temps qu'elle inscrit ces deux objectifs dans le domaine de la santé publique. Ce dernier se distingue d'un droit à la santé que l'on pourrait qualifier, par opposition, de « privée », entendue, aux termes du PIDESC, de « *la création de conditions propres à assurer à tous les services médicaux et une aide médicale en cas de maladie* »[1714].

2. Droits régionaux

432. La Charte sociale européenne révisée proclame elle aussi un droit à la protection de la santé[1715]. Les mesures fixées pour y parvenir couvrent des objets extrêmement larges, dès lors qu'il s'agit d'éliminer les causes d'une santé déficiente, de prévenir les maux endémiques, épidémiques et les accidents, et de « *prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé* ». La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre un droit à la « *protection* » de la santé, qu'elle définit comme « *le droit d'accéder à*

[1711] Déclaration mondiale sur la santé par la Communauté mondiale de la santé lors de la cinquante et unième Assemblée mondiale de la santé, Genève, mai 1998.
[1712] Art. 25 de la Déclaration.
[1713] Art. 12, § 1.
[1714] Sur les différences à établir entre la santé publique et non publique, voir *infra*, § 2. Il convient de rappeler que « *l'hygiène industrielle* » renvoie à l'article 7 du PIDESC, déjà évoqué, lequel consacre le droit à des « *conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment (...) la sécurité et l'hygiène du travail* ».
[1715] Art. 11.

la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales »[1716].

3. Droit constitutionnel

433. L'article 23 de la Constitution consacre un droit à la « *protection de la santé* ». Il s'agit, comme déjà souligné, du seul droit économique et social, avec le droit à l'environnement, qui s'exprime en termes de « *protection* ».

Contrairement au droit du travail, l'article 23 ne procède pas, au titre de la protection de la santé, de façon programmatique et, comme le droit à la protection d'un environnement sain, n'en propose aucune définition.

Ceci ne facilite pas l'appréhension de son objet, comme il sera vu ci-dessous.

B. Typologie

434. Le droit à la santé est un droit de la deuxième génération. Il s'agit comme le droit à la protection d'un environnement sain et le droit au travail d'un droit-créance, nantissant ses bénéficiaires du droit d'attendre des autorités qu'elles adoptent les dispositions qui lui assurent effectivité. Il bénéficie à ce titre de l'obligation de standstill et constitue un guide d'interprétation pour les juridictions.

§ 2. Objet

435. L'objet du droit de la santé est des plus délicats à définir, en raison notamment de la polysémie du terme[1717], désignant des réalités variées[1718], la moindre n'étant pas la différence à établir entre la santé publique et celle qui ne revêt pas cette qualité.

La santé, en effet, ne peut être réduite aux mesures curatives prodiguées au malade, dans le colloque singulier qu'il entretient avec son médecin. Elle doit « *nécessairement inclure tous les aspects de la vie sociale, économique et politique qui déterminent le potentiel de vie des populations et influencent leur bien-être* »[1719]. Cette division apparaît manifestement comme la transposition législative moderne de la révolution médicale d'Hippocrate: le triangle médecin – maladie – malade pourrait être qualifié de santé « *privée* », tandis que l'influence du milieu, qu'il avait pressentie, sur les pathologies connues en ces temps reculés constitue aujourd'hui une part grandissante de la santé publique, qu'un auteur définit « *comme un* état d'équilibre *entre une personne ou un groupe de personnes et son milieu* »[1720]. L'on permettra

---

[1716] Cette définition est reprise sans modification à l'article II-95 du projet de Constitution européenne.
[1717] H. SEILLAN, « Du droit de la santé au droit au danger », *Rev. eur. environ.*, n° 4/1998, p. 393.
[1718] P. STEICHEN, « Evolution du droit à la qualité de vie. De la protection de la santé à la promotion du bien-être », *Rev. jur. environ.*, 3/2000, p. 379.
[1719] *Ibid.*, p. 369.
[1720] H. SEILLAN, *op.cit.*, p. 393.

dès lors que le droit à la santé soit approché ici par rapport aux deux « *milieux* » étudiés, l'entreprise et l'environnement.

Le droit à la santé ne se confond pas avec le droit au travail, dès lors que le droit de la santé ne recouvre qu'une partie du droit du travail, celui lié à la santé et à la sécurité du travailleur. Ce dernier aspect, toutefois, constitue sans doute la plus ancienne manifestation du droit de la santé publique, lorsqu'il est apparu qu'il convenait, au 19ème siècle, de pallier à cet égard les insuffisances du droit civil, lesquelles ne permettaient pas d'étendre à l'intérieur des entreprises les législations hygiénistes ayant prévalu jusque-là[1721].

Tant par son lointain apparentement que par son objet, le droit au travail participe du droit à la santé publique. Il s'agit toutefois d'une santé publique restreinte au milieu du travail, ce qui lui assure une spécificité géographique, personnelle et matérielle. C'est, comme on l'a dit, un droit catégoriel, s'appliquant au travailleur, se limitant aux lieux de travail et consacré aux risques spécifiques que ce travail comporte.

436. Les liens du droit à la santé avec le droit à l'environnement, pour être certains, n'en présentent pas moins des contours plus flous.

C'est que, d'une part, l'environnement ne se confond pas avec la santé, comme quelques exemples en témoignent. Ainsi, « *la plupart des eaux superficielles et souterraines n'ont aucune influence sanitaire, compte tenu de la performance actuelle des techniques d'épuration des eaux d'alimentation (...), comme d'une manière générale la réduction de la biodiversité (...) ne concerne l'homme qu'en tant qu'élément de l'écosystème* »[1722]. D'autre part, les risques d'insalubrité publique peuvent naître de pratiques industrielles sans que l'environnement, en tant que milieu naturel, en soit affecté. C'est le cas du sang contaminé, de l'amiante, dont les carrières ne perturbent pas l'environnement alors qu'ils présentent un risque grave pour la santé, de la viande aux hormones ou de l'encéphalite spongiforme bovine[1723].

Dès lors qu'il apparaît que la santé ne peut être la seule résultante de la qualité de l'environnement, même si celui-ci semble, au gré de la recherche scientifique, y participer de plus en plus, elle apparaît comme dépendant aussi de chacun. C'est ce que le droit à la santé peut s'appréhender, aux termes de sa définition constitutionnelle belge, comme une obligation correspondant à « *l'état d'équilibre* » recherché, dépendant de l'interaction des personnes entre elles et du groupe qu'elles forment avec leur milieu[1724].

437. Ce champ commun du droit à la santé et du droit à l'environnement est consacré par les juridictions civiles et administratives. Ainsi, la Cour d'appel de Bruxelles, statuant sur la demande de riverains de l'aéroport de Bruxelles National de voir limiter la concentration de vols au-dessus de leur domicile, tient les nuisances sonores excessives pour attenter au droit à la protection de la santé, tel qu'inscrit à l'article 23, § 3, 2°, de la Constitution. La Cour

---

[1721] A. SUPIOT, *Critique du droit du travail*, *op. cit.*, p. 68.
[1722] S. CHARBONNEAU, « L'acceptabilité sociale ... », *op. cit.*, p. 385.
[1723] *Ibid.* On remarquera, avec cet auteur, qu'en revanche tout ce qui touche à la santé des consommateurs est étroitement lié à l'environnement, qu'il s'agisse des aliments génétiquement modifiés ou ayant été traités aux pesticides au cours de leur croissance.
[1724] H. SEILLAN, *op. cit.*, p. 393.

soupçonne dans cet arrêt que ce droit a été sur ce point violé, sans qu'une justification de proportionnalité soit rapportée à suffisance[1725].

Dans le même domaine des nuisances aériennes, le Conseil d'Etat a pour sa part suspendu la décision d'affecter à une utilisation intensive une piste qui jusque-là revêtait un caractère secondaire, dès lors que les atteintes, notamment, au droit à la santé que cette décision emportait, n'avaient pas été suffisamment justifiées et dans une mesure proportionnelle au regard de l'objectif poursuivi[1726].

[1725] Bruxelles (réf.), 10 juin 2003, *Amén.*, 2003, pp. 246-247 et J. BODART, « La protection de l'environnement par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile », *op. cit.*, pp. 230 et 231. L'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles statue également au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme il sera vu ci-après, section 4.

[1726] C.E., 19 décembre 2003, COMMUNE DE WOLUWE-SAINT-PIERRE, n° 126.669, *J.L.M.B.*, 2000, 2004, p. 465 et B. HENDRICKX, « Le second atterrissage forcé de la pratique de la balance des intérêts dans la procédure en référé au Conseil d'Etat », *J.L.M.B.*, 2004, p. 480.

Section 4. Le droit au respect de la vie privée

438. L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme consacre le droit au respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance, auxquels il ne peut être porté atteinte que dans les cas prévus par une loi et dans la mesure où cette ingérence est nécessaire, notamment, à la protection de la santé, aux droits et libertés d'autrui ou au bien-être économique du pays.

Ces droits, entendus au sens strict, protègent la sphère d'intimité de la personne, où elle doit pouvoir conduire sa vie à son gré, à l'abri de toute publicité ou curiosité[1727], spécialement de la puissance publique[1728].

L'on sait que la Cour européenne des droits de l'homme a toutefois donné à cette disposition une interprétation considérablement extensive, spécialement en matière d'environnement, comblant sans doute par là l'absence de consécration d'un droit fondamental en ce domaine par la Convention. L'article 22 de la Constitution belge, garantissant à son tour « *le droit au respect de la vie privée et familiale* », a pu conduire la Cour d'arbitrage, même si dans une moindre mesure, à une extension comparable.

Il est proposé de rappeler ici les contours de cette jurisprudence européenne et constitutionnelle (§ 1er), avant d'analyser son objet réel, qui relève principalement du risque sanitaire (§ 2), et d'envisager enfin, dans une démarche prospective, si, nonobstant l'opposition sémantique apparente, le droit au respect de la vie privée peut protéger le travailleur (§ 3).

§ 1er. La protection médiate de l'environnement

A. La médiation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

439. L'on a coutume de faire remonter à l'affaire *POWELL ET RAYNER* du 21 février 1990[1729] l'origine de l'intégration, par l'ancienne Commission et la Cour européenne des droits de l'homme, du droit à l'environnement dans le droit au respect de la vie privée et familiale. En l'espèce, des riverains d'un aéroport britannique entendaient faire valoir que les nuisances sonores occasionnées par la circulation aérienne attentaient à leur droit au respect de leur vie privée et de leur domicile. Sans que l'arrêt fasse, *in fine*, droit à leur demande, celle-ci fut toutefois jugée recevable, la Cour estimant que le bruit issu du trafic aérien « *diminu(e) la qualité de vie privée et les agréments du foyer* » des riverains[1730]. Il s'agit, comme le souligne J.P. MARGUENAUD, d' « *une avancée significative car il n'allait pas de soi que ces deux*

[1727] *A priori*, la vie privée s'oppose à la vie publique mais, selon les circonstances, ce critère peut s'avérer difficile à mettre en oeuvre. Sur ceci voir B. BEIGNER, « La protection de la vie privée », *in Libertés et droits fondamentaux, op. cit.*, p. 169.

[1728] L. FAVOREUX ET AL., *Droit des libertés fondamentales*, 3ème éd., Paris, Dalloz, 2005, p. 382.

[1729] Comm. eur. D. H., D 9310/81 (RAYNER C. ROYAUME UNI), 16 juillet 1986, D.R. 47, p. 5 ; Comm. eur. D. H., R 9310/81 (POWELL & RAYNER C. ROYAUME UNI), 19 janvier 1989 ; Cour eur. D. H., arrêt POWELL & RAYNER C. ROYAUME UNI, 21 février 1990 et Rev. trim. D. H., 1991, p. 241, obs. J.F. FLAUSS.

[1730] Y. WINISDOERFFER, « La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'environnement », *R.J.E.*, 2/2003, p. 215.

aspects du texte, généralement perçus comme des moyens de défense contre la curiosité et l'indiscrétion des autres, puissent être affectés par une cause de pollution »[1731].

Cette « *avancée significative* » est conditionnée par le fait, comme le souligne la Cour dans l'affaire *FADEÏEVA*, que la Convention européenne ne comporte pas de disposition garantissant un droit à la protection de l'environnement. Dès lors, l'ingérence doit, d'abord, affecter directement le domicile, la vie privée ou familiale. Le dommage sanitaire industriel qui en serait la conséquence doit, ensuite, présenter une certaine gravité[1732].

L'affaire *LOPEZ-OSTRA* illustre sous cet angle la suite des développements jurisprudentiels. En l'espèce, la requérante alléguait une violation, par l'Etat espagnol, de son droit, non principalement au respect de sa vie privée, mais d'abord du domicile, dès lors qu'elle était immédiatement riveraine d'une station d'épuration, à l'origine non autorisée. Cette station épurant les eaux d'une région consacrant l'essentiel de son économie aux industries du cuir, des nuisances olfactives, ressenties comme délétères par les habitants de la ville de Lorca, ont conduit Madame OSTRA, étant l'une d'entre eux, à solliciter de la Commission puis de la Cour qu'elles constatassent une impossibilité en son chef de bénéficier normalement des avantages de son domicile.

La Cour condamne l'Etat espagnol[1733] pour violation du droit au respect non seulement du domicile, mais aussi de la vie privée et familiale, présentant en définitive comme interchangeables les droits protégés par l'article 8. Une fusion conceptuelle s'opère, qui rendent confus, ou aléatoires[1734] les champs d'application dudit article. Cette confusion, quoi qu'il en soit, sert, peut-être volontairement, la protection médiate de l'environnement par la Convention européenne des droits de l'homme[1735].

440. Sans prétendre être exhaustif, il convient encore de souligner l'importance, à l'analyse de l'intégration de l'environnement dans le droit au respect de la vie privée, des arrêts *HATTON*[1736], prononcés à nouveau en matière de nuisances aéroportuaires.

En l'espèce, le Gouvernement britannique avait arrêté, en 1993, de nouveaux plans d'autorisation de vols nocturnes à l'aéroport d'Heathrow, en conséquence desquels, selon les requérants, les vols nocturnes auraient significativement augmenté. Les plans étaient dénoncés devant la Cour pour priver les requérants de sommeil.

Dans un arrêt de Chambre du 2 octobre 2001, la Cour constate pour la première fois une violation de l'article 8 déduite des nuisances aériennes[1737]. La Chambre repose son arrêt sur

---

[1731] J.P. MARGUENAUD, « Inventaire raisonné des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'environnement », *Rev. eur. environ.*, 1/1998, p. 15, cité également par J. BODART, « La protection de l'environnement par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile », *op. cit.*, p. 214.

[1732] Cour eur. D. H. (1ère sect.), arrêt FADEÏEVA C. RUSSIE du 9 juin 2005.

[1733] Comm. eur. D. H., D 16798/90 ; (LOPEZ-OSTRA C. ESPAGNE), 8 juillet 1992; Comm. eur. D. H, R 16798/90, (LOPEZ-OSTRA C. ESPAGNE), 31 août 1993 ; Cour eur. D. H., arrêt LOPEZ-OSTRA C. ESPAGNE, 9 décembre 1994.

[1734] F. SUDRE, « Les aléas de la notion de « *vie privée* » dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Mélanges en hommage à Louis Edmond PETTITI*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 694.

[1735] *Ibid.*, p. 697.

[1736] Cour eur. D. H., Décision sur la recevabilité (36022/97), HATTON C. ROYAUME UNI, 16 mai 2000 ;Cour eur. D. H., arrêt HATTON ET AUTRES C. ROYAUME UNI, 2 octobre 2001 ; Cour eur. D. H. (Gde Ch.), arrêt HATTON ET AUTRES C. ROYAUME UNI, 8 juillet 2003.

[1737] J.P. MARGUENAUD, « Vols de nuit et droit européen des droits de l'homme », *Rev. jur. environ.*, 2002, p. 173.

l'obligation positive de l'Etat d'adopter les mesures utiles à assurer le droit au respect de la vie privée des voisins. Ce faisant, l'Etat est tenu de réaliser une balance des intérêts apparaissant opposés entre le droit au respect de la vie privée et le développement économique d'un pays ou d'une région, auquel participe particulièrement un aéroport[1738].

En terme procédural, tout projet doit être précédé d'une évaluation des incidences économiques et environnementales pour dégager le point d'équilibre requis entre les intérêts divergents[1739].

La Chambre exclut en revanche qu'il y ait pu y avoir une ingérence de l'Etat dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, qui aurait constitué une violation de l'article 8, § 2, dès lors que l'activité aéroportuaire dans ses différentes composantes, appartenait et était exercée par le secteur privé.

Saisie sur renvoi, la Cour, en Grande Chambre, a rendu un arrêt définitif le 8 juillet 2003, déniant, au contraire, une violation de l'article 8, et ceci sur pied de plusieurs considérations.

Elle constate, d'abord, que les plans de vols de 1993 n'ont pas été arrêtés irrégulièrement, contrairement aux affaires antérieures[1740]. Elle tempère ensuite le pouvoir d'appréciation de la Cour sur le point d'équilibre entre les intérêts divergents de l'économie et de l'environnement. Elle concède à cet égard une marge d'appréciation étendue aux autorités nationales[1741] en soulignant qu' « *il ne serait pas indiqué que la Cour adopte (...) une démarche particulière tenant à un statut spécial qui serait accordé aux droits environnementaux de l'homme* »[1742]. D'un point de vue procédural, enfin, la Grande Chambre juge, contrairement à la décision du 2 octobre 2001, que les différentes enquêtes et études d'incidences sur les aspects économiques et environnementaux du projet ont, en l'espèce, permis d'apprécier l'équilibre que reflètent, dès lors, les plans de vols de 1993. Les données sur lesquelles l'Etat s'était prononcé ne devaient pas être « *exhaustives et vérifiables sur tous les aspects de la question à trancher* »[1743].

441. L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, comme l'article 22 de la Constitution, sont régulièrement invoqués devant le juge belge dans leur effet de protection médiate de protection de l'environnement. Ceci peut surprendre, dès lors que la protection d'un environnement sain bénéficie d'une disposition constitutionnelle propre. Toutefois, l'article 23 de la Constitution est généralement interprété comme ne possédant pas d'effet direct et ne consacrant pas de droits subjectifs, alors que le juge belge a affirmé à plusieurs reprises l'effet direct de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme[1744] et de l'article 22 de la Constitution[1745]. Cependant, la

---

[1738] F. TULKENS, « Nuisance sonore, droits fondamentaux et constitutionnels belges: développements récents », *Rev. trim. D. H.*, 61/2005, p. 286.
[1739] J. BODART, *op. cit.*, p. 217.
[1740] F. HAUMONT, « L'absence de statut spécial aux droits environnementaux de l'homme », *in Droit européen des droits de l'homme, Rec.*, Dalloz, 25 septembre 2003, n° 33.
[1741] § 123 de l'arrêt. Voir aussi l'arrêt FADEÏEVA C. RUSSIE, *op. cit.*, § 105.
[1742] § 122 de l'arrêt.
[1743] J. BODART, *op. cit.*, p. 228.
[1744] Cass. (1ère ch.), 10 mai 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 1122; Cass (1ère ch.), 6 mars 1986, *Pas.*, 1986, I, p. 852; C.E. (7ème ch.), 25 septembre 1986, SAY HONG POK, n° 26.933, *A.P.M.*, 1986, p. 108 et Cass., 2ème ch., 26 janvier 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 108.
[1745] Comme il ressort clairement des travaux préparatoires.

Cour de cassation ne considère pas l'article 8, § 1er, comme suffisamment précis et complet pour constituer une source de droit subjectif qui permettrait d'obliger les autorités à légiférer. Seul donc le droit à la non ingérence des autorités, sous réserve d'une ingérence compatible avec l'article 8, § 2, est reconnu dans sa valeur subjective au bénéfice des particuliers. La même jurisprudence reconnaît cependant l'application de l'article 8 aux relations entre personnes privées.

Cette influence de la jurisprudence de la Cour européenne relative à l'article 8 s'est vérifiée, avec des résultats divers, dans la jurisprudence subséquente[1746].

Ainsi, la Cour d'appel de Bruxelles[1747] a-t-elle pu, dans une affaire de vols nocturnes semblable à celle soumise à la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme, consacrer la nécessité pour l'Etat de rechercher un équilibre juste entre les intérêts de l'homme dans son environnement et ceux de la société, notamment dans ses dimensions économiques. Considérant que cet équilibre avait été à tout le moins recherché en termes de travaux architectoniques, de restrictions opérationnelles de vols, de redevances proportionnées au bruit des avions, ou à l'analyse des résultats apportés par les nanomètres, la Cour n'a pas retenu de violation de l'article 8[1748]. De même la Cour d'appel de Liège s'est-elle expressément basée sur l'arrêt *HATTON* du 8 juillet 2003[1749] pour exclure toute rupture du juste équilibre, soulignant notamment que « *les riverains de Bierset* » n'avaient pas établis qu'ils « *seraient dans une situation certainement moins favorable* » que ceux d'Heathrow[1750].

B. La médiation de l'article 22 de la Constitution

442. Le droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 22 de la Constitution, a été invoqué devant les juridictions nationales en vue de protéger l'environnement des requérants.

Comme souligné, la médiation de l'article 22 présente l'intérêt que ce dernier bénéficie d'un effet direct dans l'ordre interne. La Cour d'arbitrage a par ailleurs dit pour droit que l'inscription concomitante de l'article 23 dans la Constitution ne privait pas les justiciables de l'invocation de l'article 22 en matière d'environnement[1751]. La Cour relève la volonté du Constituant de rapprocher le contenu des dispositions constitutionnelle et conventionnelle, en faisant référence aux travaux préparatoires qui s'expriment en ce sens. Elle considère en outre que lorsqu'une disposition internationale a une portée analogue au prescrit constitutionnel, les garanties consacrées par les deux instruments, international et interne, forment un ensemble

---

[1746] Civ. Liège, 9 février 2001, *Amén.*, 2001, pp. 247 à 248 ; Bruxelles (réf), 10 juin 2003, *Amén.*, 2003, pp. 246 à 247.
[1747] Bruxelles (9ème ch. *bis*), 24 janvier 1997, *Amén.*, 1998, pp. 305 à 315.
[1748] F. TULKENS, « Le droit des riverains dans la défense de la qualité de leur environnement sonore », *Le bruit des avions. Aspects juridiques.*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 144.
[1749] *Op. cit.*
[1750] Liège (10ème ch.), 29 juin 2004, *Amén.*, 2005, p. 83, et note I. JEURISSEN.
[1751] C.A., 30 avril 2003, n° 50/2003, *Mon. b.*, 23 mai 2003 et C.A., 30 avril 2003, n° 51/2003, *Mon. b.*, 12 juin 2003. La Cour d'appel de Liège, dans son arrêt cité du 29 juin 2004, consacre également le caractère indissociable des droits fondamentaux exprimés de la même manière dans des instruments différents.

indissociable[1752]. Tant les juridictions de l'ordre judiciaire que le Conseil d'Etat ont été saisis de demandes, toutes liées aux nuisances sonores aéronautiques, basées sur l'article 22 de la Constitution, consacrant, à l'image de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme, la protection médiate d'une partie de l'objet du droit à la protection d'un environnement sain[1753] par le droit au respect de la vie privée[1754].

§ 2. La protection médiate de la santé

443. Le droit au respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance apporte-t-il, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une protection de la santé ? L'analyse des arrêts permet de répondre par l'affirmative.

Certes, plusieurs arrêts en font l'économie. Le conflit peut en effet se résoudre par le seul examen du droit au respect du domicile. Tel est le cas de l'affaire *MORENO GOMEZ*[1755]. En l'espèce, la requérante se plaignait du tapage nocturne provoqué par l'environnement immédiat de son domicile, constitué principalement de boîtes de nuit. La Cour conclut à l'atteinte aux droits protégé par l'article 8, au titre du droit au respect du domicile, non que les autorités y aient porté ingérence, mais que leur abstention de prendre toute mesure utile à faire cesser des nuisances sonores jugées intolérables permette d'estimer que l'Etat a failli à son obligation positive de garantir le droit de la requérante au respect de son domicile et, en conséquence, de sa vie privée. La Cour n'a donc pas eu à se prononcer sur les conséquences de cette violation sur la santé de la requérante, même si l'on peut raisonnablement craindre qu'une telle nuisance, se manifestant pendant plusieurs années, n'ait pu qu'avoir des effets neurologiques néfastes. Tel est aussi le cas des arrêts cités *POWELL ET RAYNER* et *HATTON*, où il ne fut pas nécessaire à la Cour d'examiner l'impact de la nuisance sonore alléguée sur la santé pour statuer, en l'occurrence négativement, sur la violation de l'article 8.

Dans d'autres arrêts au contraire, les effets délétères de la nuisance alléguée ont fait l'objet d'un examen direct de la Cour. Cet examen participe aisément de la nécessité, pour conclure à une violation de l'article 8, d'une pollution particulièrement grave, « *bien que la détermination du seuil de gravité soit encore mystérieux* »[1756]. La preuve d'un risque ou d'un dommage sanitaire concourt à l'évidence à emporter la conviction de la Cour sur ce point, plus naturellement que l'allégation d'un inconfort, aussi sensible soit-il. Cette atteinte à la santé est un élément déterminant de l'affaire *LOPEZ-OSTRA*, déjà citée, où la persistance des problèmes de santé de la requérante, même après la fermeture de la station d'épuration, a

---

[1752] C.A., 20 octobre 2004, n° 162/2004, *Mon. b.*, 25 octobre 2004. Cet arrêt n'est pas pris en matière d'environnement, qui concerne la diffusion de données personnelles relatives aux suspensions disciplinaires des sportifs.

[1753] La protection médiate de l'environnement par l'article 22 de la Constitution, comme par l'article 8 de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme, est à l'évidence moins large que la protection directe qu'apporte le droit à l'environnement. Sur ceci voir *infra*, § 2.

[1754] Outre la jurisprudence déjà citée à ce titre, Cass. (1ère ch.), 4 mars 2004, *J.T.*, 2004, p. 382, *C.D.P.K.*, 2005/1, p. 171 et C.E., 19 décembre 1997, ETAT BELGE, n° 70.340, *T.M.R.*, 1998, p. 102; C.E., 19 décembre 2003, COMMUNE DE WOLUWE-SAINT-PIERRE, n° 120.669. A propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 4 mars 2004, voir TH. BOMBOIS, « Conditions et limites du pouvoir judiciaire face à l'autorité publique... Vol au-dessus d'un nid de vipères ? », *C.D.P.K.*, 2005/1, pp. 24 à 49.

[1755] Cour eur. D. H., 16 novembre 2004, arrêt MORENO GOMEZ C. ESPAGNE, obs. J. BODART, *Amén.*, 2005, pp. 153 à 155.

[1756] J. BODART, *op. cit.*, p. 223.

emporté plus certainement la conviction de la Cour que les atteintes au respect d'un domicile qu'elle avait pourtant dû quitter, avant de le réintégrer après qu'il fut mis fin aux nuisances.

Outre le critère de gravité, la Cour inclut encore la santé dans la protection de la vie privée, si une atteinte à la première a une influence directe sur la seconde. L'arrêt *GUERRA ET AUTRES*[1757] en constitue l'illustration la plus claire, qui a reconnu une violation de l'article 8 dans le chef de requérantes qui résidaient à proximité d'une usine Seveso, dont les émanations ont provoqué des effets sanitaires désastreux.

Dans d'autres affaires encore, la Cour constate que l'atteinte délétère, ou simplement la crainte d'un tel risque sanitaire, présente « *un lien suffisamment étroit avec la vie privée et familiale pour qu'une violation de l'article 8 puisse être constatée* »[1758]. La Cour s'est prononcée en ce sens dans son arrêt *Mc GINLEY ET EGAN*[1759] relatif à l'exposition de deux militaires britanniques à des radiations ionisantes, alors qu'ils étaient en mission à proximité de l'île Christmas quand le Royaume Uni y effectuait des essais nucléaires militaires[1760].

De même, dans son arrêt *FADEÏEVA*[1761], la Cour constate à l'unanimité une violation de l'article 8 par la Fédération de Russie, dans une affaire ou l'atteinte à la santé apparaît déterminante. En l'espèce, une riveraine de l'aciérie de Severstal, la plus grosse industrie sidérurgique de Russie, dénonçait une violation des droits garantis par l'article 8, du fait de la pollution sévère apparaissant dans une zone tampon du site industriel.

Nonobstant la vocation de cette zone tampon, des milliers de personnes, dont la requérante, y vivent, de surcroît dans des logements appartenant jadis à l'Etat et aujourd'hui à la commune. La requérante invoquait les effets délétères de cette pollution.

La Cour examine en l'espèce la réalité du risque sanitaire industriel. Elle souligne, à cette occasion, que le dépassement de seuils de toxicité n'entraînait pas une présomption irréfragable de lien de causalité entre l'activité industrielle et l'atteinte à la santé, ni que ce mépris de la norme induisait forcément un dommage spécial et grave. Les éléments de preuve conduisent cependant la Cour à considérer que l'activité industrielle est soit la cause directe de la dégradation de l'état de santé de la requérante, soit en est la cause indirecte, pour l'avoir rendue plus vulnérable.

Cette situation étant liée à la situation de son domicile, la Cour conclut donc à une violation de l'article 8. L'Etat s'en trouve condamné pour n'avoir offert à la requérante une solution pragmatique pour favoriser son éloignement[1762].

[1757] Comm. eur. D. H., D 14967/89 (GUERRA ET AUTRES C. ITALIE), 6 juillet 1995 ; Comm. eur. D. H., R 14967/89 (GUERRA ET AUTRES C. ITALIE), 29 juin 1996 ; Cour eur. D. H., arrêt GUERRA ET AUTRES C. ITALIE, 19 décembre 1998.

[1758] F. SUDRE, « La protection du droit à l'environnement par la Cour européenne des droits de l'homme », *in Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion d'un développement durable*, Paris, Pedone, 1999, pp. 139 à 141.

[1759] Comm. eur. D. H., D 21825/93 et 23414/94 (MC GINLEY ET EGAN C. ROYAUME UNI), 28 novembre 1997; Comm. eur. D. H., R 21825/93 et 23414/94 (MC GINLEY ET EGAN C. ROYAUME UNI), 26 novembre 1996; Cour eur. D. H., arrêt MC GINLEY ET EGAN C. ROYAUME UNI, 9 juin 1998.

[1760] Ces deux arrêts ont consacré la dimension procédurale du droit à l'environnement, ce qui justifie que nous en traiterons plus longuement à la section 5, ci-après.

[1761] *Op. cit.*

[1762] Dans le même sens, voir aussi Cour eur. D.H. (3ème sect.), arrêt TASKIN ET AUTRES C. TURQUIE du 10 novembre 2004, *infra* n° 449.

444. La Cour a également consacré un droit à la santé lié au droit à la vie privée, entendu du droit à tenir son état de santé secret. Elle consacre le principe de la confidentialité des dossiers médicaux, qualifié de « *principe essentiel du système juridique des Etats membres du Conseil de l'Europe* ». En conséquence, l'examen de la proportionnalité d'une éventuelle ingérence par rapport au but poursuivi, au sein de l'article 8, § 2, à savoir la communication d'information de la santé sans le consentement de l'intéressé, devra témoigner de la nécessité de protéger « *un aspect primordial de l'intérêt public* »[1763].

§ 3. Une protection de la vie privée au travail ?

445. Les définitions rappelées de la vie privée, s'opposant à la vie publique, à l'ingérence, spécialement par les pouvoirs publics, dans la manière dont les personnes entendent mener leur vie, et entraînant le respect de la discrétion nécessaire à cette fin, n'empêchent pas que le droit au respect de cette vie privée connaisse un prolongement au bénéfice du travailleur au travail. En d'autres termes, « *le travailleur ne renonce pas à sa vie privée du simple fait qu'il accepte l'emploi qui lui est proposé. Il faut admettre au contraire une* présomption de liberté *dans son chef* »[1764].

La Cour européenne des droits de l'homme a consacré de longue date l'application de l'article 8 de la Convention aux lieux de travail, s'agissant des écoutes téléphoniques en provenance et à destination de locaux professionnels[1765] ou des perquisitions dans ces mêmes locaux[1766]. La Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée toutefois en sens contraire, disant pour droit que dans l'ordre communautaire « *l'objet de la protection de cet article* (article 8) *concerne le domaine d'épanouissement de la liberté personnelle de l'homme et ne saurait donc être étendu aux locaux commerciaux* »[1767].

Un problème voisin tient au développement de l'informatique et au traitement fait par l'employeur de données à caractère personnel concernant le travailleur. Le problème est apparu suffisamment préoccupant pour que la Commission européenne s'attache à élaborer une directive spécifique, encore en chantier, afin de pouvoir appliquer au travailleur la protection assurée par la directive 95/46/CEE[1768].

[1763] Z. C. FINLANDE, 25 février 1997, *Rec.*, 1997, 323 et M.S. C. SUEDE, 27 août 1997, *Rec.*, 1997, 1437, § 96 cités par F. SUDRE, *Droit international et européen des droit de l'homme,* (5ème éd.), Paris, PUF, 2001, p. 272. Ces arrêts ont été pris à la suite d'un arrêt de la C.J.C.E., consacrant le droit, au titre du respect de la vie privée, tel que défini par l'article 8 de la Cour eur. D. H., de voir son état de santé tenu secret (C.J.C.E., 5 octobre 1994, (X C. COMMISSION), *Rev. eur. D. H.*, 1994, p. 408 et note O. DE SCHUTTER, *Rev. trim. D. H.,* 1995, p. 97).

[1764] O. DE SCHUTTER, « La protection du travailleur vis-à-vis des nouvelles technologies dans l'emploi », *op. cit.*, p. 642.

[1765] Cour eur. D. H., arrêt HALFORD C. ROYAUME UNI du 25 juin 1997, *Rec.*, 1997-3 et Cour eur. D. H., arrêt KOPP C. SUISSE du 25 mars 1998.

[1766] Cour eur. D. H., NIEMIETZ C. ALLEMAGNE du 16 décembre 1992, série A, n°251-B.

[1767] C.J.C.E., 21 septembre 1989, (HOECHST C. COMMISSION), aff. jointes 46/87 et 227/88, *Rec.*, 1989, pp. 2924. Dans le même sens, C.J.C.E., 17 octobre 1989, (DOW BENELUX C. COMMISSION), aff. 85/87 et C.J.C.E., 17 octobre 1989, (DOW CHEMICAL IBERICA ET AUTRES C. COMMISSION), aff. 99/87, *Rec.*, 1989, pp. 3157 et 3185.

[1768] Directive 95/46/CE du Parlement européen du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et la libre circulation des données, *J.O.L.*, n° 281, 23 novembre 1995, p. 31.

Dans le cadre précis de la santé et de la sécurité du travailleur, deux aspects de la vie privée au travail semblent se dégager.

A. La protection de la travailleuse enceinte

446. Le premier concerne la protection de la travailleuse enceinte. Celle-ci fait l'objet d'une des premières conventions de l'OIT[1769] aux termes de laquelle, outre les dispositions sociales liées au congé de maternité, les travailleuses concernées ont droit, sur leur lieu de travail, « *à deux repos d'une demi heure pour (...) permettre l'allaitement* »[1770]. La Convention C 183 sur la protection de la maternité, adoptée en 2000, élargit cette protection à la femme enceinte, laquelle ne doit pas être contrainte « *d'accomplir un travail qui a été déterminé par l'autorité compétente comme préjudiciable à leur santé ou à celle de leur enfant ou dont il a été établi par une évaluation qu'il comporte un risque significatif pour la santé de la mère ou celle de l'enfant* »[1771]. Cette même Convention prescrit, en son article 10, un droit à l'allaitement sur le lieu de travail. Le nombre de poses quotidiennes et leur durée doivent être précisés par les dispositions nationales.

L'Union européenne dispose d'une législation spécifique relative à la protection de la santé des travailleuses enceintes[1772] qui impose un suivi médical par les services de protection et de prévention de l'entreprise, afin d'évaluer le risque au regard de la situation particulière de l'intéressée et de déterminer les mesures à prendre en conséquence en matière de sécurité ou de santé[1773]. En outre, un certain nombre d'expositions à des agents physiques, biologiques ou chimiques sont expressément interdites.

De telles dispositions illustrent à suffisance l'absence de cloisonnement entre la vie professionnelle et la vie privée sur certains aspects de ceux-ci. La Cour européenne des droits de l'homme, à notre connaissance, n'a toutefois pas eu l'occasion de se prononcer, en termes de jurisprudence, sur une violation de l'article 8 de la Convention au détriment d'une travailleuse enceinte.

B. La protection du secret médical

447. Les aspects de la vie privée liés au secret médical constituent une autre application de l'article 8 de la Convention aux relations de travail. Il ne fait pas de doute que le secret médical entre dans les valeurs protégées par ledit article s'agissant des soins prodigués dans le

---

[1769] Convention C 3 sur la protection de la maternité, 1919. Cette Convention a été révisée par la Convention C 103 sur la protection de la maternité (1952) qui ajoute au droit ci-dessus décrit la précision que ces interruptions ne peuvent affecter le salaire.

[1770] Art. 3, d).

[1771] Art. 3. Cette même Convention dispose, en son article10, du droit à l'allaitement sur le lieu de travail. Le nombre de poses quotidiennes et leur durée doit être prédit par les dispositions nationales.

[1772] Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (10ème directive particulière au sens de l'article 16, § 1, de la directive 89/391/CEE, *J.O.L.*, n° 348, p. 1).

[1773] La Cour de justice des Communautés européennes tient le maintien de la rémunération en cas d'inaptitude à l'emploi liée à la grossesse et la protection contre le licenciement en raison de leur état comme des éléments de la santé, physique et psychique, au travail (C.J.C.E., 4 octobre 2001, (GIMENEZ MELGAR c. AYUNTAMIENTO DE LOS BARRIONS), aff. C-438/99, et C.J.C.E., 19 novembre 1998, (HØJ PEDERSEN C. FAELLESFORENINGEN FOR DANMARKS BRUGSFORENINGER ET AL), aff. C-66/96.

cadre de la vie privée[1774]. Ce secret médical prend toutefois un relief particulier dans le cadre professionnel dès lors que, d'une part, la présence interne ou externe d'un médecin du travail fait entrer le colloque singulier médical dans l'entreprise et que, d'autre part, les décisions que ce médecin est amené à prendre conditionnent directement soit l'accès au travail, soit le maintien du travailleur à son poste de travail ou au contraire sa mutation. Les conséquences de la décision médicale s'imposant directement à l'employeur, il apparaît que le secret médical est plus particulièrement menacé que dans la sphère purement privée[1775].

La Cour a de la sorte constaté une violation de l'article 8 de la Convention au détriment d'une travailleuse, victime d'un accident du travail, dès lors que les services médicaux qui avaient dispensé les soins avaient communiqué à l'organisme compétent pour indemniser l'invalidité professionnelle, qui en était résultée, des informations médicales dépassant largement celles relatives à cet accident[1776].

L'arrêt ne fait pas application, contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord, de l'effet horizontal de l'article 8. En l'espèce en effet, le service consulté par la travailleuse était un « *organe public* », comme l'était aussi la Caisse d'indemnisation. La Cour opère donc un examen de l'obligation positive pesant sur l'Etat d'organiser la confidentialité des informations médicales, puis, jugeant cette obligation suffisamment remplie, s'interroge sur l'ingérence par les organes publics concernés dans l'exercice du droit consacré, et répond en l'espèce par la négative[1777].

De même la Cour n'a-t-elle pas admis l'argument du secret médical pour justifier une retenue d'information liée à la santé de militaires, qui avaient participé dans le cadre de leur vie professionnelle à la mise au point d'armes nucléaires et chimiques[1778].

[1774] « *Le respect du caractère confidentiel des informations sur la santé constitue un principe essentiel du système juridique de toutes les Parties contractantes à la Convention. Il est capital non seulement pour protéger la vie privée des malades mais également pour préserver leur confiance dans le corps médical et les services de santé en général* » (Cour eur. D. H., arrêt Z. c. FINLANDE, 25 février 1997, *Rec.* 1997-I).

[1775] En Belgique, l'indépendance du médecin du travail vis-à-vis de l'employeur de ses patients, qui peut être également le sien, est garantie par une loi du 20 décembre 2002 portant protection des conseillers en prévention (*Mon. b.*, 20 janvier 2003).

[1776] Cour eur. D. H., arrêt M. S. c. SUEDE, 27 août 1997. Dans un domaine différent, mais néanmoins voisin, la Cour a également reconnu une violation de l'article 8 au détriment de deux militaires homosexuelles, privées de leur emploi en raison de cette orientation sexuelle. La Cour, bien qu'elle « *n'avait aucune raison de douter que la politique ait été conçue en vue d'assurer l'efficacité opérationnelle des forces armées* » stigmatise toutefois un « *processus d'enquête exceptionnellement indiscret* », constitutif d'une violation de l'article 8 (Cour eur. D. H., arrêt SMITH ET GRADY C. ROYAUME UNI, 27 septembre 1999).

[1777] Sur la distinction entre les effets horizontaux directs et indirects de la Convention, voir J. BODART, *op. cit.*, p. 215, note 54 et doctrine citée.

[1778] Cour eur. D. H, arrêt MC GINLEY ET EGAN C. ROYAUME UNI, 9 juin 1998 et arrêt ROCHE C. ROYAUME-UNI, 19 octobre 2005. Ces arrêts sont analysés plus avant *infra*, n° 457.

Section 5. Les droits procéduraux

448. Les droits procéduraux s'entendent le plus souvent, en droit à l'environnement, du droit à une protection juridictionnelle, à la participation et à l'information. Nous reprendrons toutefois ici le concept de participation étudié au titre des principes communs au droit de l'environnement et du travail[1779] comme, à l'instar de la définition qu'en donne la Déclaration de Rio, incluant le droit à l'information.

§ 1er. Le droit à la protection juridictionnelle

A. Au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme

449. L'on sait que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre un droit à l'accès à une juridiction compétente pour statuer sur toute violation alléguée d'un droit de nature civile, l'article 13 protégeant quant à lui le droit à un procès équitable, impartial et public, aboutissant dans un délai raisonnable.

La Cour a eu l'occasion de faire application de ces droits fondamentaux en matière d'environnement[1780]. S'agissant de l'article 6, elle a pu articuler le droit « *de nature patrimoniale* » que constitue celui de jouir paisiblement d'une habitation louée avec les droits de nature civile consacrés audit article[1781], reconnaissant par là la participation de l'environnement aux droits individuels conventionnels[1782].

Elle a pu aussi, dans l'affaire *TASKIN*[1783], relative à une mine d'or exploitée selon la technique de lessivage au cyanure de sodium, préciser que *« même si l'article 8 ne renferme aucune condition explicite de procédure, il faut que le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence soit équitable et respecte comme il se doit les intérêts de l'individu protégés par l'article 8* ». Elle ajoute « *que les individus concernés doivent aussi pouvoir former un recours contre toute décision, tout acte ou toute omission devant les tribunaux, s'ils considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel* »[1784]. Aussi la Cour a-t-elle condamné l'Etat turc non seulement sur pied de l'article 6, ce qui se conçoit aisément, mais également sur la base de l'article 8, au regard de ce défaut de justiciabilité.

[1779] Titre 1er, chapitre 2, section 1, § 2, III.

[1780] M. DE SALVIA, « Droits et devoirs en matière d'environnement selon la Convention européenne des droits de l'homme », *in Les nouveaux droits de l'homme en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 263.

[1781] Cour eur. D. H., arrêt ZIMMERMAN ET STEINER C. SUISSE du 13 juillet 1983 (nuisance aéroportuaire) ; Cour eur. D. H., arrêt ZANDER C. SUEDE du 25 novembre 1993 (potabilité de l'eau d'un puits privé) et Comm. eur. D. H., BALMER-SCHAFROTH, Requête n° 22110/93, rapport du 18 avril 1996 (radiations ionisantes). La Cour, par son arrêt du 26 août 1997, a toutefois conclu à l'inapplicabilité de l'article 6, 1°, de la Convention, ce qui a été critiqué par la doctrine. Voir à ce sujet PH. FRUMER, « Protection de l'environnement et droits procéduraux de l'homme : des relations tumultueuses ? », *Rev. trim. D. H.*, 1998, pp. 813 à 833.

[1782] F. SUDRE, « La protection du droit à l'environnement par la Convention européenne des droits de l'homme », *op.cit.*, pp. 142 et 143.

[1783] Cour eur. D. H., arrêt TASKIN ET AUTRES C. RUSSIE du 10 novembre 2004, *op. cit.*

[1784] J. BODART, note sous arrêt cité, *Amén.*, 2005, pp. 154 et 155.

L'article 13, quant à lui, a été retenu pour avoir été violé dans plusieurs affaires relatives aux risques nucléaires[1785]. La matière en effet, comme déjà souligné, est sensible pour appartenir à la fois au domaine de l'énergie civile et de l'armement. Il n'est guère surprenant dans cette optique que les droits procéduraux, notamment le droit à l'information comme nous le verrons ci-après, s'en trouvent plus particulièrement menacés.

450. En droit au travail, la Cour et la Commission ont assimilé l'exécution du travail à un rapport de droit privé[1786], au sens de l'article 6, 1°, entre l'employeur et le travailleur[1787]. Aussi la Cour a-t-elle pu retenir une violation de l'article 6 au détriment de détenteurs de licences d'exploitation, qui se les étaient vu retirer, en l'absence d'un recours devant un tribunal de pleine juridiction[1788]. De même, la compétence liée des tribunaux du travail autrichiens, en matière de licenciement d'un travailleur handicapé, par l'autorisation préalable d'une autorité administrative ne saurait, aux yeux de la Cour, satisfaire le prescrit de l'article 6[1789]. L'on n'a pas connaissance, toutefois, d'une telle décision en matière de santé et sécurité du travailleur.

B. En droit interne

451. Tant le droit au travail que le droit à l'environnement peuvent être invoqués devant les tribunaux, le cas échéant en référé. Le droit de l'environnement connaît cependant une action en cessation d'actes ou de risque d'exécution d'actes commis en violation d'une disposition environnementale, quelle soit régionale ou fédérale, législative ou réglementaire[1790]. Elle constitue, *a priori*, avec les référés judiciaire et administratif, « *des voies de recours appropriées lorsqu'il s'agit d'obtenir assez rapidement l'intervention de la justice* »[1791]. Une action comparable est inconnue en droit du travail, qui permettrait de faire cesser par le Président du tribunal du travail, statuant au fond mais comme en référé, une atteinte à la santé ou à la sécurité du travailleur ou l'imminence d'une telle atteinte. Cependant, l'article 587*bis* du code judiciaire rend compétente la justice présidentielle pour faire cesser de telles atteintes, mais sous le seul angle de la discrimination[1792]. En outre, l'inspecteur du travail peut exiger une telle cessation d'un acte ou d'une situation constituant un manquement à la législation sur la santé et la sécurité du travailleur au travail[1793], alors qu'un tel ordre de cesser les activités en droit de l'environnement ne peut être mis en œuvre par le bourgmestre qu'en cas de refus

---

[1785] Comm. eur. D. H., D 19310/81 (BAGGS C. ROYAUME UNI), 16 octobre 1985, D.R. 44, p. 13 ; Comm. eur. D. H., D 19310/81 (BAGGS C. ROYAUME UNI), 8 juillet 1987, D.R. 52, p. 29 ; Comm. eur. D.H., (TAUIRA ET AL C. FRANCE), D 28204/95, 4 décembre 1995 ; Cour eur. D. H., arrêt L.C.B. C. ROYAUME UNI du 9 juin 1998, *Rev. eur. environn.*, 1999, p. 44 obs. P. P. MARGUENAUD et Comm. eur. D. H., (BALMER-SCHAFROTH), *op. cit.*

[1786] M. ENRICH I MAS, « Les droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme », *Rev. trim. D. H.*, 1992, p. 155.

[1787] Cour eur. D. H., arrêt OBERMEIER C. AUTRICHE du 28 juin 1990.

[1788] Cour eur. D. H., arrêt PUDAS C. SUEDE du 27 octobre 1987.

[1789] Cour eur. D. H., arrêt OBERMEIER, *op. cit.*

[1790] Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *Mon. b.*, 19 février.

[1791] B. JADOT, « Le droit à la conservation de l'environnement », *Amén.*, 1996, n° spécial, p. 235.

[1792] Et ce en vertu de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre les discriminations (*Mon. b.*, 17 mars) entendue de la « *différence de traitement qui manque de justification objective et raisonnable directement fondée sur le sexe, la prétendue race, la couleur, la religion, (...) et l'état de santé actuel ou futur* ».

[1793] Art. 3, § 1er, alinéa 2, 7°, de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, *op. cit.* Une telle décision de cessation de l'inspection du travail fait l'objet d'un recours suspensif auprès du Ministre compétent.

d'obtempérer aux injonctions des inspecteurs (à défaut d'infraction) ou sur rapport des fonctionnaires et agents chargés du contrôle de l'établissement (en cas d'infraction)[1794].

§ 2. Le droit à la participation

Nous traitons conjointement sous ce concept, comme le fait la Déclaration de Rio, le droit à l'information active et passive, et le droit à la participation à la procédure de décision, et ceci tant en droit à l'environnement (A) qu'en droit au travail (B), à la santé (C) et au respect de la vie privée (D).

A. Le droit à l'environnement

452. Les droits procéduraux à l'environnement, et spécialement les droits à l'information, sont consacrés par une multitude de textes internationaux[1795]. C'est que droit à l'environnement, au regard notamment de son absence d'effet direct, trouve une effectivité certaine dans les droits procéduraux qui l'accompagnent.

Parmi les dispositions internationales pertinentes, la Convention d'Aarhus, adoptée sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (CEE-ONU), tient une place particulière[1796], notamment en raison de la réforme de la législation européenne en cette matière qu'elle a suscitée[1797].

Celle-ci se concentre aujourd'hui sur la directive 2003/4/CE[1798], laquelle distingue en matière d'environnement une publicité passive et une publicité active, la première au bénéfice du demandeur, la seconde au bénéfice du public, sans qu'il soit nécessaire de justifier d'un intérêt[1799]. La directive a, comme on le sait, été transposée en droit interne[1800]. Par ces dispositions, les articles 23 et 32 de la Constitution reçoivent une effectivité liée à l'effet direct tant de la loi sur l'accès aux documents administratifs qu'aux décrets et ordonnance relatifs à la liberté d'accès à l'information relative à l'environnement. Sans être formellement le siège d'un droit fondamental, la directive 2003/4/CE n'en consacre pas moins un *droit* d'accès aux informations environnementales[1801] et, limitant les exceptions autorisées à la publicité et lui conférant une application détachée de tout intérêt, en présente toutefois certaines caractéristiques.

[1794] Décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, *op. cit.*, art. 71 et 74.

[1795] L'on renverra, pour leur détail à M. DEJEANT-PONS, « Le droit de l'homme à l'environnement en tant que droit procédural », *in* M. DEJEANT-PONS ET M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, pp 21 à 43.

[1796] CH. LARSSEN, « L'accès aux informations sur l'environnement en droit international : la convention d'Aarhus donc », *in Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne : bilan et perspectives*, CH. LARSSEN (éd), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 25 à 48.

[1797] L. KRÄMER, « Access to Environmental Information in an Open European Society – directive 2003/4», *Research papers in law,* Etudes Européennes Juridiques, Collège d'Europe, 2003/5, pp. 7 et 8.

[1798] Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003, *op. cit.*

[1799] Voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 1, § 2, III, A.

[1800] Pour les références de textes normatifs régionaux, voir *supra*, *ibid.*

[1801] Remplaçant par là le terme *liberté* d'accès à l'information en matière d'environnement consacré par la directive 90/313/CEE, qu'elle abroge. Sur ceci, voir CH. LARSSEN, « La directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil … », *op. cit.*, p. 4.

453. L'article 32 de la Constitution consacre « *le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134* ». L'article ne crée donc pas un droit fondamental à l'information active, se limitant à l'aspect passif de son exercice, mais crée en revanche un droit subjectif qu'il serait donc possible de faire valoir même en l'absence de dispositions législatives[1802]. Ce droit s'étend aux « *documents administratifs* », notion plus large que celle d' « *actes administratifs* », détenus toutefois par les seules autorités administratives, le droit d'accès à des documents détenus par des personnes privées n'étant pas organisé[1803], ce qu'il reste sans doute à prévoir, particulièrement en matière de protection de l'environnement[1804].

« *A côté du régime général d'accès aux documents administratifs, le droit de l'environnement a généré des règles, des procédures, pour des institutions spécifiques (...). Le droit à l'information a été ainsi saisi par le droit de l'environnement* »[1805].

L'article 23 de la Constitution, cependant, ne dispose pas, au titre du droit à la protection d'un environnement sain, du droit procédural à la participation qui l'accompagnerait. S'agissant du droit à l'information passive, la Cour d'arbitrage, comme déjà souligné, en disant pour droit que l'article 23, al. 3, 4°, « *ne permet pas de déduire un droit à l'information qui irait au-delà des garanties de l'article 32 de la Constitution* », consacre *a contrario* un droit à l'information inclus dans le droit à la protection d'un environnement sain[1806].

De même, le prescrit de l'article 23 de la Constitution permet, aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat, de déduire un droit à la participation à la prise de décision environnementale. Ainsi a-t-il été jugé que des riverains qui avaient introduit un recours administratif contre un permis d'environnement devaient bénéficier comme le demandeur de permis d'une audition par le Gouvernement dès lors que celle-ci était organisée, sur pied du principe *audi alteram partem* mais aussi du « *droit constitutionnel à la protection d'un environnement sain dont le respect commence par celui du droit de participer à la gestion environnementale et donc de faire entendre son point de vue à cet égard* »[1807].

B. Le droit au travail

454. Le droit au travail, aux termes de l'article 23, al. 3, 1°, de la Constitution, comprend le droit à l'information. Il faut entendre par celui-ci, adjoint par le texte constitutionnel au droit de consultation et de négociation, les aspects collectifs du droit, ses dimensions individuelles étant implicitement comprises dans les « *conditions de travail* »[1808]. Aussi convient-il de se référer à des dispositions internationales plus précises, dont l'article 23 s'inspire. Aux termes de la Charte sociale européenne révisée, en effet, les travailleurs ont un « *droit à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise* »[1809]. Dès lors, toutes les obligations

---

[1802] *Doc. parl.*, ch. repr.,ses. ord., 1992-1993, n° 839/4, pp. 3 et 8.
[1803] J. SAMBON, « L'accès à l'information en matière d'environnement en droit fondamental », *op. cit.*, p. 241.
[1804] B. JADOT, « Le droit à la conservation de l'environnement », *op. cit.*, p. 235.
[1805] B. DELAUNAY, « De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », *A.J.D.A.*, 14 juillet 2003, n° 25/2003, p. 1316, cité par D. DEHARBE, « La réalité juridique du droit à l'information en environnement industriel », *B.D.E.I.*, n° 1/2005, p. 6.
[1806] C.A., n° 150/2004, 15 septembre 2004, pt. B.10.1, *op. cit.*
[1807] C.E., 18 septembre 2003, VANDERPUTTEN, n° 123.057.
[1808] J. JACQMAIN, *op. cit.*, pp. 173 et 174.
[1809] Art. 21, partie I, de la Charte sociale européenne révisée.

d'informations mises à charge de l'employeur, au titre du principe de prévention, sont aujourd'hui renforcées par un droit à l'information[1810], renforcement d'autant plus notable que le droit du bien-être du travailleur consacre le plus souvent une obligation d'information active[1811].

455. Le droit au travail érige également en droit fondamental le droit matériel à l'accès à l'information passive, s'exerçant toutefois collectivement, par l'intermédiaire des CPPT. L'on sait que ces derniers jouissent d'un droit d'accès aux document détenus par l'employeur, et notamment la documentation que le SIPPT a l'obligation de tenir à jour et relative notamment aux procédés de fabrication, aux méthodes de travail et aux procédés de travail. Ce droit n'est toutefois protégé par le droit fondamental que si son détenteur est une autorité administrative, ce que sont indubitablement, comme souligné, les inspecteurs sociaux, ce qui lui confère une effectivité sensible.

456. Ce droit au travail emporte enfin celui de « *consultation de négociation collective* » faisant écho aux droits des travailleurs à « *prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail dans l'entreprise* »[1812]. Ainsi sont également érigées en droit fondamental les mesures participatives à la prévention, qui font, comme déjà souligné, l'objet de dispositions matérielles, chargeant le SIPPT, ou l'employeur lui-même pour des entreprises de petite taille, d'une mission de participation à l'identification des dangers, d'avis sur les résultats de l'analyse des risques, de propositions de mesures afin de disposer de l'analyse permanente des risques, et de collaboration active à la rédaction et la mise en œuvre des plans de prévention[1813].

C. Le droit à la santé

457. Le droit à la santé, consacré, lui aussi, par l'article 23 de la Constitution, connaît un prolongement procédural dès lors que l'information du patient ne pourrait échapper à son champ d'application. Le législateur a, d'ailleurs, consacré dans le chef du patient le « *droit, de la part du praticien professionnel, à toutes les informations qui le concernent et peuvent lui être nécessaires pour comprendre son état de santé et son évolution probable* »[1814]. Ce droit, qui a été consacré par la jurisprudence dès avant le vote de la loi, a été conforté par la jurisprudence[1815]. Cette obligation générale d'information du patient est renforcée en droit du travail par celle pesant sur l'employeur « *d'informer le travailleur ou le candidat travailleur des affections qui peuvent être aggravées par l'emploi proposé ou la fonction exercée* »[1816]. En outre, « *le travailleur ou le candidat travailleur doit être informé par lettre confidentielle*

[1810] On rappellera encore qu'une jurisprudence récente a identifié dans le droit des travailleurs à l'information un droit subjectif individuel (Trib. trav. Bruxelles (réf.), 13 mars 2000, *Journ. proc.*, n° 390, 31 mars 2000, p. 25).
[1811] Sur ceci, voir *supra*, titre 1, chapitre 2, section 1, § 2, III, A, 1.
[1812] Art. 22, partie I, de la Charte sociale européenne révisée.
[1813] Sur ceci, voir *supra,* titre 1, chapitre 2, section 1, § 2, III, A, 1..
[1814] Loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient, *Mon. b.*, 26 septembre, art. 7, § 1er.
[1815] Anvers, 21 février 1997, *R.W.*, 1997-98, p. 1078 et note NYS H. ; C.E., 22 juillet 1997, n° 67.541, *J.L.M.B.*, 2000, p. 960 et *Pas.*, 1997, IV, p. 68 ; Mons, 11 janvier 1999, *R.G.A.R.*, 2001, n° 13.353 et *Rev. dr. santé*, 1999-2000, p. 278, note T. VANSWEEVENT ; Cass., 14 décembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, liv.13, p. 532 et note Y. LELEU, GENICOT, *J.T.* 2002, p. 261 et note C. TROUET, *Rev. dr. santé*, 2001-2002, liv.5, p. 239 et note J. FAGNART; Anvers, 13 mars 2002, *Rev. dr. santé*, 2001-2002, liv. 5, p. 245.
[1816] Loi du 28 janvier 2003 relative aux examens médicaux dans le cadre des relations de travail, *Mon. b.*, 9 avril, art. 4.

et recommandée, dix jours avant l'examen, du type d'information de la recherche, de l'examen auquel il sera soumis et des raisons pour lesquelles celui-ci sera effectué »[1817]. Comme déjà indiqué, l'employeur quant à lui ne sera informé que des conclusions d'aptitude au travail résultant de la surveillance de la santé du travailleur par le conseil en prévention – médecin du travail, et ceci « *dans le respect du secret médical* »[1818].

Le droit fondamental à l'information du patient n'est pas étranger au droit homonyme en matière d'environnement. Il y a, dans les deux cas, la promotion d'une nécessaire information à propos d'un risque afin de favoriser ici le consentement éclairé du patient, là la part que l'homme dans son environnement prend dans la décision, par exemple par le biais de l'enquête publique. Toutefois l'information du patient est appelée à éclairer une décision qu'il lui appartient seul de prendre, rôle que le droit à la participation en matière d'environnement, vu sa dimension collective, ne pourrait jouer. En d'autres termes, le droit à l'information du patient promeut « *la figure d'un individu détenant l'initiative de ses choix propres (...) l'obligation d'information (visant) à substituer une relation équilibrée, en dépassant l'*imperium *médical sur le terrain du droit* »[1819]. Dès lors que l'obligation d'information du patient est érigée en droit fondamental, le Constituant rappelle que « *même dans le cadre du « colloque singulier », l'individu demeure titulaire des droits de l'homme, en particulier de la liberté, une liberté-autonomie qui ne saurait se concevoir sans que l'individu soit dûment informé des risques auxquels il s'expose* »[1820].

Les différences avec le droit à l'environnement apparaissent toutefois rapidement. En effet l'information, fut-elle active, de la population circonvoisine de l'établissement, outre qu'elle est collective, passe, pour ses côtés scientifiques, par des rapports d'expertise, l'exploitant étant rarement apte et, aux yeux de la population concernée, vraisemblablement peu fondé, à exposer objectivement les risques engendrés par son établissement. Cette information environnementale présumant l'autonomie du sujet est toutefois manifeste, précisément au regard de ses conséquences pour la santé, en matière de pollution de l'air, où l'information de la population d'atteinte de taux limite de telle ou telle substance délétère a pour vocation de l'inciter à adopter, en connaissance de cause, les comportements indiqués ou qu'elle estime opportuns.

D. Le droit au respect de la vie privée et familiale

458. La protection médiate de l'environnement par le biais de l'article 8 de la CEDH englobe, aux termes de la jurisprudence de la Cour, le droit procédural à l'information. Il s'agit, chaque fois, d'une information liée à la santé. Nous rappelons ici trois arrêts, concernant pour le premier des hommes dans leur environnement, pour les deux derniers des travailleurs – fussent-ils militaires – sur un lieu de mission.

459. L'affaire *GUERRA*, déjà citée, conduit la Cour à reconnaître une violation de l'article 8 dans le chef de riverains d'une usine classée Seveso du chef de carences graves dans l'information nécessaire de la population relative à la réalité des risques encourus et aux

---

[1817] *Ibid.*, art. 3, § 2.
[1818] A titre d'exemple, l'A.R. du 7 juillet 2005 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des vibrations mécaniques sur le lieu du travail, *Mon. b.*, 14 juillet, art. 25, 1° et 2°.
[1819] CH. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques, op. cit.*, p. 95.
[1820] *Ibid.*, p. 98.

mesures à prendre en cas d'accident[1821]. La Cour n'a pas, toutefois, au contraire de la Commission, reconnu une violation de l'article 10, § 2, de la Convention, consacrant la liberté de recevoir des informations, dès lors qu'aux termes de l'arrêt, « *ladite liberté ne saurait se comprendre comme imposant à un Etat, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, des obligations positives de collecte et de diffusion,* motu proprio, *des informations* »[1822]. Abandonnant l'article 10, la Cour tourne dès lors aussi le dos à une interprétation large de droit à l'information, que la Commission tenait pour « *un des instruments essentiels de la protection du bien-être et de la santé de la population dans les situations de danger pour l'environnement* »[1823]. Une telle interprétation présentait cet avantage de concerner aussi bien le travailleur. En effet, deux sortes d'information étaient en conséquence prévues : « *d'une part, celles concernant les mesures de sécurité préventives et les règles à suivre en cas d'accident, cette catégorie d'informations visant la protection directe de la santé, voire de la vie des personnes concernées ; d'autre part, celles concernant certaines caractéristiques de l'activité industrielle ou d'autre nature en cause, ainsi que l'évaluation des risques possibles pour les employés et travailleurs exposés, pour la population et pour l'environnement. Selon la Commission, cette deuxième catégorie vise à permettre aux personnes concernées, hors les situations d'urgence, de s'assurer que l'activité en question se déroule conformément aux normes techniques tendant à assurer sa compatibilité avec la protection de l'environnement et de la population, et ceci non seulement en vue des initiatives éventuellement nécessaires pour prévenir des accidents, mais aussi pour pouvoir intervenir au regard des situations de pollution nuisibles pour le bien-être et la santé mais n'atteignant pas forcément le seuil de l'accident* »[1824].

C'est donc au titre du respect de la vie privée et familiale que la Cour considère que le droit à l'environnement emporte un droit à l'information sur le danger que court cet environnement, et non sur la vie privée et familiale elles-mêmes[1825].

460. L'arrêt *Mc Ginley et Egan*, cité lui aussi, s'inscrit dans le prolongement du précédent, mais concerne ici l'environnement de deux travailleurs, en l'occurrence si l'assimilation est permise, de militaires. Ces derniers avaient été exposés, dans le cadre de leur activité professionnelle, à des radiations ionisantes liées à des essais nucléaires effectués par le Royaume-Uni à proximité de l'île de Christmas. Les requérants se plaignaient de n'avoir pu obtenir du Gouvernement britannique les informations nécessaires à établir un lien de causalité entre cette exposition ancienne et leurs pathologies actuelles[1826]. Agissant notamment sur pied de l'article 8, les requérants ne se sont pas vus reconnaître une violation de ce droit, dès lors qu'une procédure interne, qu'ils avaient négligée, aurait pu aux yeux de la Cour leur fournir les informations attendues. Toutefois, l'arrêt précise que « *les questions de l'accès à l'information qui auraient pu soit apaiser les craintes des intéressés soit leur permettre d'évaluer le danger auquel ils avaient été exposés, présente un lien suffisamment étroit avec leur vie privée et familiale* »[1827]. Ceci indique à tout le moins, par rapport à l'arrêt

---

[1821] M. Dejeant-Pons, « Les droits de l'homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », *Rev. trim. D. H.*, 60/2004, p. 864.
[1822] § 53 de l'arrêt.
[1823] Comm. Eur. D. H., D. 14967/89 (Guerra et autres c. Italie), 6 juillet 1995, et R. 14967/89 (Guerra et autres c. Italie), 29 juin 1996, *op. cit.*
[1824] Y. Winisdoerffer, *op. cit.*, p. 222.
[1825] J. Bodart, *op. cit.*, p. 219.
[1826] J. P. Marguenaud, « L'incidence de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit de l'environnement », *J.T.-dr. eur.*, 1998, p. 220.
[1827] § 97 de l'arrêt.

GUERRA, que le fait que l'exposition aux rayonnements soient le cas échéant intervenue dans le cadre d'une mission professionnelle n'empêche pas que, si cet environnement professionnel a causé une pathologie elle-même attentatoire à la vie privée ou familiale, l'article 8 puisse trouver à s'appliquer.

L'arrêt *ROCHE*[1828], enfin, oppose également au Royaume-Uni un ancien militaire. Celui-ci avait participé en 1963 à des tests de gaz moutarde et de gaz neurotoxique, dont le but était d'éprouver l'efficacité des vêtements militaires en cas d'exposition et de tester la réaction du personnel militaire. Le requérant se plaignait de n'avoir qu'un accès insuffisant aux informations relatives aux tests auxquels il avait participé, afin d'établir la relation de causalité entre ceux-ci et son état de santé. Ce manque d'information étant à l'évidence anxiogène, il invoquait, notamment, une violation de l'article 8 de la Convention, dès lors que l'inconfort de sa situation « *présente un lien suffisant avec la vie privée et familiale* »[1829]. La Cour dit à cette occasion pour droit « *que la question de l'accès à des informations qui auraient pu soit apaiser les craintes de l'intéressé, soit lui permettre d'évaluer le danger auquel il avait été exposé, présente un lien suffisamment étroit avec la vie privée du requérant au sens de l'article 8 pour soulever une question sur le terrain de cette disposition (...). Il n'est pas nécessaire de rechercher si la présente affaire pose également une question distincte au regard du volet relatif à la vie familiale* »[1830].

Il apparaît donc, sous l'angle de la recomposition du droit des nuisances industrielles, que la Cour consacre le même droit à l'information, que celle-ci concerne l'homme dans son milieu ou le travailleur. L'on s'aperçoit, à propos de ce dernier, que sa qualité de militaire, dans les différents arrêts analysés, n'a pas permis, aux yeux de la Cour, que cette non information soit justifiée par le secret d'Etat ou la sécurité publique.

[1828] Cour eur. D. H., arrêt ROCHE C. ROYAUME-UNI, 19 octobre 2005, *op. cit.*
[1829] § 139.
[1830] § 155. La Cour a ensuite condamné à l'unanimité l'Etat défendeur, sur pied de l'article 8.

Section 6. Le concours des droits fondamentaux au travail et à l'environnement

461. La reconnaissance d'un droit fondamental autonome à la protection d'un environnement sain, telle qu'inscrit à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, profite-t-elle au travailleur, lequel assumerait dès lors les obligations correspondantes ? Certes, comme il a été vu, le travailleur dispose d'un droit fondamental au travail. Mais perd-il pour autant son droit fondamental à la protection d'un environnement sain, dès lors qu'il pénètre dans l'entreprise ou l'établissement ? L'universalité du droit à la protection d'un environnement sain, en d'autres termes, est-elle battue en brèche par la séparation des polices internes et externes ? Ou est-ce le champ même du droit à l'environnement qui ne pourrait comprendre l'environnement du travailleur ?

462. La protection de l'environnement, au sens de l'article 23, comprend, comme souligné, celle de la santé, objet également de la législation sur le bien-être au travail. Cet environnement toutefois, entendu de manière large, est manifestement perçu comme le biotope de l'homme. Les deux notions sont l'objet du droit fondamental : le biotope, d'une part, et, dans une approche anthropocentrique, l'homme dans ce biotope, d'autre part.

Ce biotope semble étranger, à première analyse, à l'entreprise. Milieu artificiel, dans lequel l'homme est protégé par un droit fondamental spécifique, celui au travail, l'entreprise paraît n'avoir pas été appréhendée par le Constituant comme un environnement à protéger pour lui-même et dans les incidences qu'il présente pour la santé. Si, en d'autres termes, le droit à l'environnement oblige le législateur à contraindre le « *secteur industriel (...) à l'utilisation de techniques respectueuses de l'environnement* »[1831], dans une vision externe, il ne l'oblige pas, dans une vision interne, à contraindre ledit secteur à l'utilisation de techniques respectueuses du travailleur.

Cette première conclusion doit à notre sens être mise en doute, pour trois raisons.

463. La première raison s'entend de l'objet même du droit à la protection de l'environnement sain. Cet objet englobe en effet des éléments structurels du milieu, tels que l'air ou l'eau, dont la pollution peut engendrer un risque sanitaire aussi bien pour le travailleur que pour l'homme dans son milieu.

La deuxième tient à l'équité: l'abandon du droit à la protection d'un environnement sain aux portes de l'entreprise heurte, abstraitement, la valeur universelle des droits fondamentaux. Concrètement, de surcroît, cet abandon créerait une discrimination entre les travailleurs et les personnes présentes dans l'entreprise sans relever de cette qualité, dès lors qu'il ne peut être contesté que ces derniers bénéficient, où qu'ils soient, du droit à la protection d'un environnement sain. En outre, l'inscription des droits économiques et sociaux dans la Constitution même, c'est-à-dire « *dans une norme juridique qui n'est l'œuvre ni du pouvoir fédéral ni des pouvoirs fédérés* »[1832] indique à suffisance que leur bénéfice s'étend à l'ensemble des Belges et des étrangers qui y sont assimilés pour leur exercice, sans distinction catégorielle entre « *travailleurs et non travailleurs* », ni topologique entre l'entreprise et l'environnement.

[1831] B. JADOT, « Le droit à l'environnement », *op. cit.*, p. 259.
[1832] Communication de F. DELPEREE au groupe de travail « *droits économiques et sociaux fondamentaux* », *op. cit.*, p. 28 et P. MARTENS, « L'insertion des droits économiques, ... », *op. cit.*, p. 11.

La troisième raison tient à l'évolution de l'appréhension juridique des conditions de travail. L'on sait en effet que, aux termes de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, le bien-être des travailleurs est recherché, notamment, par « *les mesures prises par l'entreprise en matière d'environnement* » et relatives à la santé et à la sécurité du travailleur[1833].

Il semble que lorsque l'autorité, lorsqu'elle adopte des mesures poursuivant le bien-être du travailleur et relatives à l' « *environnement* » du travail, ne peut que poursuivre le droit à la protection d'un environnement sain[1834].

464. La conclusion de l'application du droit à la protection d'un environnement sain à l'environnement du travailleur présente-t-elle un intérêt pratique ? Sans doute. Nous en distinguons trois, ici aussi.

Le premier intérêt procède de la question qu'il est convenu d'appeler de « *l'effet vertical* » des droits économiques et sociaux. L'article 23 de la Constitution, en effet, élabore les droits fondamentaux sans effets directs ou immédiats, invitant le législateur, au sens large, à leur donner application, en respectant, ce faisant, l'obligation de standstill. La protection des droits économiques et sociaux s'inscrit, en d'autres termes, dans un rapport de verticalité entre son bénéficiaire et l'autorité publique[1835].

L'on sait que, sauf rares exceptions, la gestion des risques sanitaires encourus par le travailleur relève de la seule responsabilité de l'employeur, tenu notamment d'élaborer un « *système dynamique de gestion des risques* ». Or, la relation travailleur – employeur n'appartient pas au rapport de verticalité. La prévention des risques environnementaux, en revanche, est partagée entre l'exploitant et l'autorité publique, cette dernière étant tenue notamment d'imposer, et parfois de réaliser une évaluation des risques. Un dommage à la santé du travailleur qui aurait pour origine une disposition, ou une carence normatives environnementales serait donc mieux, par hypothèse, rencontré par le biais du droit à la protection d'un environnement sain que par le droit au travail[1836].

L'on songe spécialement aux effets que peut avoir une disposition environnementale commune au travailleur et à l'homme dans son milieu, en matière d'accident majeur ou de risque nucléaire. Ou encore aux normes de produits régissant les substances et préparations dangereuses.

465. Le deuxième intérêt procède de l'absence d'autorisation comme instrument de prévention des risques sanitaires encourus par le travailleur. Le permis, en revanche, est un

---

[1833] Art. 4, § 1er, alinéa 2, 7°. L'on a souligné que la résolution du Conseil de la Communauté européenne du 3 juin 2002 concernant une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail 2002/2006 (*J.O.C.*, n° 61, 5 juillet 2002, p. 1) a confirmé cette approche en soulignant l'importance de « *l'intégration de la santé et de la sécurité au travail dans les autres politiques communautaires* », et notamment l'environnement. Sur ceci voir *supra,* titre 1er, chapitre 2, section 2, § 3.

[1834] L'article 23 de la Constitution invite en effet l'ensemble des pouvoirs normatifs, fédéraux et fédérés, à mettre en œuvre les droits économiques et sociaux, chacun dans ses compétences, et sans réserver, en conséquence, le droit à la protection de l'environnement sain aux seules régions.

[1835] O. DE SCHUTTER, « La protection du travailleur vis-à-vis des nouvelles technologies et de l'emploi », *Rev. trim. D. H.*, 54/2003, p. 642.

[1836] Sauf à considérer l'existence d'un effet horizontal des droits économiques et sociaux, ce qui n'est pas exclu. Sur ceci, voir *supra*, section 2, § 3.

instrument clé de la gestion du risque sanitaire environnemental. Or, le Conseil d'Etat n'hésite plus, on l'a vu, à censurer ceux de ces permis dont l'exécution porterait atteinte aux droits à la protection d'un environnement sain ou à la santé. L'effet interprétatif – à défaut d'effet direct – des droits économiques et sociaux a, en d'autres termes, conduit le Conseil d'Etat à donner à la norme environnementale de référence une interprétation conforme à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution[1837]. Articulée avec le principe de précaution, cette *interprétation conforme* a connu une extension considérable[1838], tendant à l'apparition d'un principe « *in dubio pro natura* »[1839].

L'on a souligné que le Conseil d'Etat avait sanctionné des permis d'urbanisme ou d'environnement au motif qu'ils ne reposaient pas sur une étude des incidences du projet sur la santé[1840], quand bien même le droit de la santé ressortissait à la compétence de l'autorité fédérale. Nous en avions déduit qu'il ne devrait dès lors pas y avoir d'obstacle à ce que les permis reposent aussi sur une appréciation des incidences sur la santé des travailleurs. Il convient à ce titre de souligner que les droits fondamentaux renforcent cette thèse, dès lors que l'effet interprétatif du droit au travail – qui comprend, nous l'avons vu, le droit à des conditions de travail saines – devrait participer de l'interprétation de la disposition environnementale de référence.

En l'absence, toutefois, d'un principe « *in dubio pro impiger*[1841] », qui serait le pendant du principe « *in dubio pro natura* », le droit à la garantie d'un environnement sain protègera mieux le travailleur dans sa contestation de la légalité d'un permis que le droit au travail, rien n'interdisant toutefois de cumuler les deux.

466. Le troisième intérêt est de solidariser – ne s'agit-il pas d'un droit de la troisième génération ?– le travailleur et l'homme dans son environnement. En effet, comme le note M. A. MEKOUAR, « *certains droits humains sont plus sensibles que d'autres au contact du droit à l'environnement. En particulier, les droits civils ou politiques seraient généralement peu affectés, alors que les droits à caractère économique ou social le seraient beaucoup plus* »[1842].

L'application du droit à l'environnement à la seule dimension externe de l'établissement présente en effet le risque, au nom de ce droit fondamental, de devoir adopter des mesures administratives d'éloignement, voire de fermeture d'établissement. Or la technique de l'éloignement, on l'a souligné, non seulement a prouvé son inefficacité face aux risques les plus graves, mais encore éloigne dans le même mouvement, sans le résoudre, le problème de la santé du travailleur. La fermeture de l'entreprise, quant à elle, contrevient directement, c'est peu dire, au droit au travail[1843] en ce qu'il contraint l'autorité à promouvoir la création d'emplois. Au reste la non occupation, comme on le sait, est sensiblement pathogène.

L'application du droit à la protection d'un environnement sain au travailleur limite ce risque, en plaçant « *l'évolution des politiques d'amélioration du milieu du travail sous l'influence des*

[1837] B. JADOT, « Le droit à l'environnement », *in Les droits économiques ..., op. cit.*, p. 263.
[1838] M. PÂQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution ... », *op. cit.*
[1839] F. OST, « Un environnement de qualité ... », *op. cit.*, p. 40.
[1840] Titre I, chapitre 1er, section 3, § 2.
[1841] *Impiger* : le travailleur.
[1842] M. A. MEKOUAR, « Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme », *in* P. KROMAREK (dir), *Environnement et droit de l'homme,* Unesco, 1987, p.94.
[1843] Sur le concours des droits fondamentaux, voir *infra*, section 6.

préoccupations environnementales »[1844], et en participant de la sorte de la recomposition du droit des nuisances industrielles.

[1844] J. DE GIVRY, Communications à la Conférence de Strasbourg, vol. II, p. 40 et vol. I, p. 73, cité par M. A. MEKOUAR, *op. cit.*, p. 98, note 29.

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 2

467. L'on ne peut que noter d'emblée que le droit à la protection de l'environnement, le droit au travail et le droit à la santé apparaissent ensemble, à tout le moins en Belgique, dans le concert des droits fondamentaux.

Il est vrai que, formellement, une révision de la Constitution n'est pas chose légère, et que, tant que s'employer à cette tâche, l'on comprend qu'il était opportun d'y inscrire d'un bloc les droits économiques et sociaux. Toutefois, cette consécration conjointe est aussi le fruit, dans des cénacles internationaux, d'évolutions parallèles. Les conventions de l'OIT, d'une part, les Déclarations de Stockholm et de Rio, de l'autre, sans oublier la jurisprudence alors naissante de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme en matière de droit au respect de la vie privée, ont rendu possible, matériellement cette fois, ce tir groupé. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, en somme, et sans que celle-ci y soit sans doute étrangère, quels que soient leur support, « *les droit fondamentaux, en tant qu'instruments du champ juridique* » deviennent opératoires[1845].

468. Menées parallèlement, les avancées en matière de droit à l'environnement et au travail n'aboutissent pas moins à des droits fondamentaux ignorants des catégorisations juridiques, et n'est-ce pas là une de leurs caractéristiques d'universalité. En d'autres termes, le droit à l'environnement s'énonce comme le droit à la protection d'un environnement *sain*, ce dernier vocable indiquant que la santé s'inscrit, certes non sans débats, dans l'environnement. De même le droit au travail emporte spécifiquement un droit à l'information, droit existant de façon autonome par ailleurs et inclus, comme le confirme la jurisprudence, dans le droit à l'environnement.

Ces divers droits fondamentaux participent donc puissamment au rapprochement du droit de la santé et de la sécurité du travailleur et du droit de l'environnement, sans avoir poursuivi ce but. C'est spontanément que, dès lors qu'il s'agit de consacrer des droits universels et immanents à la dignité humaine, les divergences entre les deux branches du droit s'effacent.

Ceci ne nous paraît guère étonnant. L'histoire du droit des nuisances industrielles voit le jour avec la consécration civiliste, mais également fondamentale, du droit de propriété et, « *pendant un siècle et demi l'essentiel de la défense de l'environnement va se couler dans ce moule* »[1846]. En d'autres termes, les polices des établissements classés se présentent, à l'origine, comme le règlement d'un conflit entre titulaires du droit à la propriété privée, ici le voisin, là l'industriel. Les droits économiques et sociaux, qui entrent d'ailleurs en concours avec ce droit de propriété[1847], ne peuvent qu'ignorer cette solution administrative, à laquelle, tant formellement qu'essentiellement, ils sont étrangers.

[1845] B. MATHIEU ET M. VERPEAUX, Avant-Propos, *in La constitutionnalisation des branches du droit*, Congrès de l'AFC, Dijon, juin 1996, Ed. Economica, 1998, p. 7.

[1846] M. RÉMOND-GOUILLOUD, *Du droit de détruire*, *op. cit.*, p. 94.

[1847] « Nulle cloison étanche ne sépare les droits civils et politique des droits économiques et sociaux », comme l'énonce, dans cette formule célèbre, la CEDH (Cour eur. D. H., arrêt AIREY, 9 octobre 1979, § 26).

Ils transcendent donc la division développée au titre 1er. Ils aident, de la même manière et pour les mêmes raisons, à affaiblir les séparations entre les secteurs du droit de l'environnement. Ils ne peuvent être, en somme, que progressivement intégrateurs.

CONCLUSIONS DU TITRE II

469. Marie Curie elle-même querellait ses laborantines pour se plaindre trop souvent des curieuses lézardes cutanées apparaissant sur leurs mains, dont le double prix Nobel ne pouvait évidemment ignorer la provenance.

Cette anecdote –en est-elle une ?, vue à un siècle de distance, nous paraît illustrer l'évolution du droit des nuisances industrielles ces dernières décennies. Et, plus exactement, l'apparition contemporaine de nouveaux modes de gestion des risques et des droits fondamentaux étudiés.

S'agit-il en effet, de la part de la scientifique, d'un mépris pour ses collaboratrices, d'un entier sacrifice à la science ? Sans doute pas.

L'étonnement de l'homme du 21ème siècle vient d'ailleurs. Depuis cinquante ans, la vie, son maintien, sa qualité, sa prolongation dictent ses préoccupations, souvent ramassées dans une formule apparaissant dans des instruments internationaux précisément consacrés à l'environnement, au travail ou à la santé, le « *bien-être* ».

Le mot est toutefois plus ancien. Il apparaît au dictionnaire de la langue française en 1555, sous une première acception, et en 1851 sous une seconde. Le bien-être, au 16ème siècle, s'entend ainsi d'une « *sensation agréable procurée par la satisfaction de besoins physiques, l'absence de tensions psychologiques* », une « *disposition agréable du corps et de l'esprit* ». Au 19ème, le vocable traduit la « *situation matérielle qui permet de satisfaire les besoins de l'existence* ».

Cette double définition est curieuse. La première acception traduit en effet un état, la seconde un des moyens d'y accéder. La satisfaction des besoins physiques et psychologiques de la Renaissance passe notamment, à partir de la Révolution industrielle, par la situation matérielle qui permet d'y atteindre.

Au 20ème siècle, la conjonction des sources de ce bien-être, à la fois économiques et sanitaires, les unes et les autres indispensables à sa poursuite, a engendré dans le même temps des polices nouvelles, que nous avons vu marquées du sceau du pragmatisme. Cette même conjonction a engendré aussi des droits fondamentaux, supérieurs, universels, appelés à assurer au-delà de ces pragmatismes la dignité de l'homme.

Aussi ces droits fondamentaux canalisent-ils opportunément ces polices nouvelles. Sont à l'œuvre, en d'autres termes, dans la complexité des choix opérés et des systèmes élaborés de gestion des risques nouveaux, cette conviction devenue immanente aux populations que leurs droits fondamentaux ne doivent pas pâtir de l'évolution technologique, même si celle-ci participe d'un bien-être collectif. Mieux, que les aspects procéduraux de ces droits fondamentaux, droit à la participation, droit à l'accès aux juridictions, doivent concourir à la prévention des risques inhérents à cette évolution.

Est patente, en somme, la crainte que les deux acceptions du bien-être ne finissent par réciproquement s'annihiler.

CONCLUSIONS GENERALES

470. Au terme de cette étude, et au vu de ses conclusions intermédiaires, il convient d'en rappeler les lignes faîtières et leurs enseignements. L'on permettra, ensuite, que soient développées quelques réflexions finales.

Il y a donc bien, comme l'écrivait Jean-Pierre BAUD[1848], quelque chose d'Hippocrate à l'origine du droit de l'environnement. L'influence du milieu sur la santé trouve l'origine de sa perception scientifique dans les premiers écrits du Père de la médecine.

Lorsque ce milieu devient altéré par l'activité industrielle, cet enseignement de l'Antiquité, toujours présent au début du 19ème siècle, trouve une application juridique particulière. Conjugué avec la consécration contemporaine de la propriété privée, il engendre en effet un régime administratif basé sur un système d'autorisation, ayant pour but de rencontrer les désagréments exprimés par le voisin de la manufacture ou de l'atelier. S'en suivent deux conséquences, encore présentes, même si en voie d'évolution.

La première est celle d'une prise de distance de l'homme par rapport à la nature. Les nuisances ne sont envisagées qu'au regard de la santé et de l'exercice du droit de propriété du voisin, protecteur involontaire du milieu immédiat. La solution qui paraît pouvoir consister en l'éloignement de l'établissement suspect est un indice relevant de la limitation de l'ambition administrative à la protection du voisinage. L'environnement en lui-même, notion d'ailleurs inconnue, pas plus que la nature, pourtant exaltée au siècle précédent, n'entrent dans le but de la nouvelle norme administrative.

La deuxième est celle d'un abandon du travailleur, ou plus exactement, cette notion étant inconnue également, de l'ouvrier. L'écartement des industries les plus nuisibles, ou envisagées comme telles, entraîne dans le même temps un éloignement de la question sociale, entendue ici des conditions de travail. Les polices des manufactures et ateliers dangereux sont alors des polices que l'on appelle aujourd'hui externes, ne poursuivant pas la gestion des risques sanitaires des travailleurs.

Le régime des risques sanitaires industriels est depuis lors un régime dual. L'un régit les risques externes, l'autre les risques internes. Nous l'avons souligné, cette dualité se répercute en Belgique jusque dans la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et ses composantes fédérées, ce qui n'est pas forcément le cas des systèmes fédéraux étrangers étudiés.

Cette dualité institutionnelle trouve peut-être son explication dans la divergence des auteurs intellectuels de la norme, ici environnementale, là sociale. Si le droit de l'environnement est resté inspiré des juristes, le droit de la santé et de la sécurité du travailleur est depuis longtemps l'apanage des médecins et des ingénieurs. La communication entre les administrations mêmes, chargées de la préparation des décisions, de leur contrôle et suivi, paraît en conséquence faible.

[1848] J.P. BAUD, « Quelque chose d'Hippocrate à l'origine du droit de l'environnement », *op. cit*, p. 24.

Nous avons appréhendé ce constat de distanciation d'avec la nature et de survivance d'un régime dual, lesquels trouvent une source commune, sous les termes proposés de décomposition du droit des nuisances industrielles.

471. Cette décomposition entraîne une herméticité et des points de contacts, malgré un objet commun, le risque sanitaire industriel.

Une première vérification des causes circonstancielles de la décomposition du droit des nuisances industrielles s'est alors avérée possible. En d'autres termes, les raisons qui ont présidé à la naissance d'un système dual ne se justifient guère par la nécessité d'un traitement distinct du risque sanitaire industriel, en ce qu'il affecte l'environnement ou le lieu de travail. Dès lors, des modes de gestion différents, parallèles ou contradictoires, devaient pouvoir se déceler à l'analyse des deux branches du droit des nuisances industrielle ici comparées, élaborées le plus souvent sans concertation.

Il ne s'agissait pas, cela s'entend, d'adopter pour ce faire une méthode comparative systématique qui aurait placé en vis-à-vis les dispositions du droit de l'environnement et du travail à l'objet semblable. Il s'agissait bien plus de dégager, tant au niveau des principes généraux que du droit sectoriel, les aspects environnementaux du droit du travail et inversement. Ceci afin de tirer les enrichissements potentiels d'une branche à l'étude de l'autre et réciproquement, d'une part, et de souligner, pour quelques risques, les aspects contradictoires, et donc potentiellement dangereux, des solutions apportées ici par le droit de l'environnement, là par le droit du travail.

472. La double appréhension juridique du risque sanitaire industriel est apparue clairement à l'étude des régimes de responsabilité de l'exploitant et de l'employeur. Il n'y a plus ici de justification liée à l'auteur de la norme. Il s'agit dans les deux cas d'une production purement juridique, et non plus technique ou médicale, et de surcroît fédérale, à l'exception de quelques rares cas d'indemnisation régionale des dommages environnementaux.

Les différences marquantes que présentent la responsabilité de l'employeur et celle de l'exploitant tiennent plus au concept d'acceptation individuelle du risque par le travailleur.

L'archétype du salaire indemnisant pour partie le risque encouru est encore présent. Si le dommage survient – accident du travail ou maladie professionnelle, c'est précisément la perte de capacité économique que ce dommage entraîne qui sert de base à l'indemnisation automatique de l'assurance-loi ou du Fonds des maladies professionnelles. Il s'agit, en d'autres termes, de la réponse sociale à un risque accepté comme indispensable, aussi faible soit-il, à l'activité économique.

Cette acceptation individuelle est beaucoup moins perceptible en droit de l'environnement, dès lors que l'homme dans son milieu n'identifie pas, à l'évidence, de raison d'accepter un risque industriel dont il ne tire pas bénéfice. Aussi la perte éventuelle de capacité économique ne constitue pas un critère suffisant de calcul de l'indemnisation, laquelle est en outre à poursuivre, dans la plupart des cas, selon les principes classiques de la responsabilité civile.

473. La décomposition du droit des nuisances industrielles n'est pas qu'un constat. Il s'agit aussi d'une matière suffisamment en évolution pour que l'on puisse apercevoir un mouvement de recomposition.

Les cinq modes nouveaux de gestion des risques ici étudiés – substances dangereuses, risques d'accidents majeurs, nucléaires, biologiques et climatiques – révèlent une atténuation de la décomposition du droit des risques sanitaires industriels et, s'agissant des quatre premiers, un rapprochement, voire une fusion, de la protection de l'homme dans son environnement et du travailleur.

Les raisons de cette recomposition, nous l'avons vu, sont multiples, mais ont pour dénominateur commun le pragmatisme des solutions recherchées. Par rapport aux circonstances qui ont présidé à l'apparition des premières polices externes des établissements classés, les polices contemporaines de gestion des risques, ou des accidents, évoluent dans un contexte de connaissance scientifique considérablement plus avancée, mais aussi de dommages hypothétiques aux dimensions parfois planétaires. Ce sont là les raisons objectives de cette recomposition.

474. D'autres raisons sont par nature plus subjectives, qui trouvent leur source dans la prolifération simultanée des droits fondamentaux de l'homme : à la protection d'un environnement sain et de la santé, au travail, au respect du domicile, de la vie privée et familiale.

L'universalité même qui caractérise ces droits fondamentaux, qui tous interpellent le droit des nuisances industrielles, invite par nature à la recomposition. Même si ce but n'a pas été recherché, il y a là un effet induit, que la jurisprudence, nous l'avons vu, concourt puissamment à dégager.

475. Ces lignes faîtières et conclusions, au terme de cette recherche, conduisent à leur tour à quelques réflexions finales.

Elles sont principalement juridiques et scientifiques.

D'un point de vue juridique, l'éloignement de l'établissement révèle la première réponse du droit administratif à une interpellation nouvelle, à l'aube du 19ème siècle, de la salubrité et de l'hygiène publiques. Aussi y voit-on la naissance de la première branche du droit de l'environnement, celle consacrée aux nuisances industrielles. Il n'y a là en réalité, nous l'avons vu, que la solution du pouvoir à un problème de voisinage, ignorant de la réalité des risques industriels, ici faibles mais très perceptibles, là aigus, mais invisibles.

La rupture de ce droit des nuisances industrielles d'avec les polices sanitaires de l'Ancien régime se révèle avec la naissance plus tardive du droit de la santé et de la sécurité des travailleurs. Et la décomposition conséquente du droit des nuisances industrielles – droit de l'environnement, droit du travail – n'est pas sans effets sur le droit de l'environnement. Celui-ci accuse d'abord, de ce fait, un retard notable. Les révolutions industrielles successives trouvent en effet dans les polices des établissements classés un compromis durable, qui ne révèlera son insuffisance, au regard de la protection globale du milieu, qu'avec la naissance du droit de l'environnement moderne, dans la deuxième moitié du 20ème siècle. Les nouvelles solutions recherchées trouvent alors moins comme intérêt à protéger le droit de la propriété que la sauvegarde de l'environnement lui-même, c'est-à-dire, en somme, de la nature dans sa dimension étymologique, « *ce qui est né ou à naître* ».

Le concept de développement durable traduit précisément cette recherche d'un équilibre nouveau, et sans doute difficile à atteindre, entre les nécessités du développement et les

capacités de régénération d'un milieu devenu planète. Et qu'accompagne dès lors une préoccupation, à tout le moins rhétorique, pour les générations futures.

En outre, les risques sanitaires sont entrés dans les préoccupations sociales, bien au-delà du périmètre de tel établissement considéré.

Toutefois, des risques nouveaux, des dommages nouveaux, laissent apparaître, et parfois sans éviter des craintes considérables et légitimes, les nouveaux retards du droit de l'environnement. Peut-être « *parce que les modifications de l'humanité retardent d'ordinaire sur les transformations de son outillage. Nos habitudes individuelles et même sociales survivent assez longtemps aux circonstances pour lesquelles elles étaient faites* »[1849].

476. Qu'apporte dans ce concert le droit du travail ? Au sein de l'entreprise, contrairement au voisinage de l'établissement, *« l'homme s'est «* adapté *» à un milieu de machines dès le moment où il les a inventées* »[1850].

L'inverse, bien entendu, est vrai également. La notion de « *bien-être au travail* » traduit à suffisance que l'on cherche, d'abord, à adapter les conditions de travail à l'homme.

Et précisément, ce mouvement réciproque – adaptation des conditions de travail à l'homme et de l'homme aux conditions de travail – est plus faible en droit de l'environnement. Sauf quelques développements récents, tel l'éloignement des riverains des entreprises à risque, il appartient à l'établissement de s'adapter au milieu et non l'inverse.

Pour certains risques concernant aussi bien le travailleur que l'environnement, telles les substances dangereuses, cancérigènes, mutagènes, biologiques ou nucléaires, le droit du travail contient dès lors des enseignements insuffisamment exploités par un droit de l'environnement né dans l'indifférence totale des conditions de travail, ne cherchant qu'à éloigner l'établissement du milieu à protéger.

En retour, le droit de l'environnement n'est pas sans utilité pour le droit du travail. C'est que la préoccupation de l'homme pour son milieu n'est pas pervertie par le lien du subordination qui lie le travailleur non seulement à son employeur, mais, plus globalement, facteur inhibiteur de son jugement, à la nécessité d'un revenu.

477. La réflexion est aussi scientifique. Le sujet proposé implique en effet une relecture d'une matière peu traitée, parce que laissée aux ingénieurs et médecins, celle de la santé et de la sécurité de travailleur. Le droit de l'environnement, quant à lui, implique dans cette approche comme dans beaucoup d'autres, qu'il s'alimente de sciences exactes. A défaut de l'admettre, le droit des nuisances industrielles et le juriste qui le pratique, soit abdiquent et s'en remettent à l'expertise[1851], soit font un usage, parfois abusif, d'un principe de précaution qui apparaît sous cet angle bien confortable.

La tâche est toutefois rude: les juristes de différentes disciplines traitent en effet de façons bien différentes du droit de l'environnement, que sa dimension horizontale permet il est vrai à

[1849] H. BERGSON, *op. cit.*, p. 139.
[1850] H. ARENDT, *Condition de l'homme moderne*, trad. G. Fradier, Calmann-Lévy, 1968, p. 165.
[1851] G. BOSSIS, « L'affirmation de la primauté du principe de précaution sur l'avis des experts », *Dr. env.*, octobre 2002, n° 102, pp. 250 à 254.

chaque branche du droit d'aborder. Que dire alors du dialogue avec les scientifiques ? Et *« il faut se méfier, cependant, de ne pas verser dans un discours caricatural. Rationalité scientifique et irrationalité des populations, objectivité contre subjectivité : la sociologie des sciences n'a pas cessé de s'attacher, ces dernières années, à mettre en relief la fragilité de ces oppositions »*[1852].

Juristes et scientifiques n'atténueront donc leurs divergences de vue que par la collectivisation du débat, avec une population toutefois mieux informée. Certes, ceci est synonyme de retards dans l'appréhension juridique de l'environnement, mais il n'est pas forcément négatif de ralentir la productivité, freinée alors par le temps d'adhésion nécessaire des populations, comme la gestion des OGM l'illustre, sauf sans doute dans le cadre de la recherche médicale ou lorsque le danger menace directement, comme c'est le cas du réchauffement planétaire.

Ici aussi, le droit de la santé et de la sécurité du travailleur, même si péchant par un désintérêt des juristes, peut apporter en retour, et par voie de conséquence, son expertise scientifique au droit de l'environnement. Le contrôle de l'entreprise, dans ses dimensions internes et externes, y concourrait certainement, s'il progressait dans la voie de la coordination.

Réconcilier donc encore et toujours l'homme et son milieu, en conflit depuis l'apparition de l'homme et de son intelligence réflexive capable de modifier ledit milieu, tel est le but du droit de l'environnement, éclairé le cas échéant par les modes de protection du travailleur.

S'il n'est pas trop tard, il convient d'en appeler à la naissance d'une Ecole globale, juridique et scientifique, mais aussi éthique et politique, d'adaptation, ou de réadaptation, de l'homme – travailleur ou non – et de son milieu. L'approche actuelle, en somme, d'une Ecole bien ancienne.

L'Ecole de Cos.

Rixensart, le 8 avril 2006

[1852] Ch. NOIVILLE, *Du bon gouvernement des risques*, *op. cit.*, p. 42.

BIBLIOGRAPHIE

1. LEGISLATION ESSENTIELLE

1.1. Législation belge

Arrêté du Régent du 11 février 1946 portant approbation des titres I et II du Règlement général pour la Protection du Travail, *Mon. b.*, 3 avril et 4 avril 1946

Arrêté du Régent du 27 septembre 1947 portant approbation des titres III, IV et V du règlement général pour la protection du travail, *Mon. b.*, 3 et 4 octobre 1947

L. du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux du travail, *Mon. b.*, 19 juin 1952

L. du 11 juillet 1961 relative aux garanties de sécurité et de salubrité que doivent présenter les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils, les récipients et les équipements de protection, *Mon. b.*, 24 juillet 1961

L. du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, *Mon. b.*, 24 avril

L. du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, *Mon. b.*, 13 juillet

L. du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, *Mon. b.*, 8 décembre

L. du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, *Mon. b.*, 22 août

L. sp. de Réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Mon. b.*, 15 août 1980, p. 9434

A.R. du 19 mars 1981 réglementant la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances et préparations dangereuses en vue de leur mise sur le marché ou de leur emploi, *Mon. b.*, 26 mars

A.R. du 24 mai 1982 réglementant la mise sur le marché de substances pouvant être dangereuses pour l'homme ou son environnement, *Mon. b.*, 2 juillet

Décr. Rég. fl. du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, *Mon. b.*, 17 septembre

L. du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, *Mon. b.*, 31 août

L. sp. du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Mon. b.*, 13 août

L. sp.du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et à compléter la législation électorale relative aux Régions et aux Communautés, *Mon. b.*, 20 juillet

L. du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *Mon. b.*, 30 juin

L. du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'agence fédérale de contrôle nucléaire, *Mon. b.*, 29 juillet 1994

Décr. Rég. fl. du 5 avril 1995 contenant les dispositions générales concernant la politique de l'environnement, *Mon. b.*, 3 juin

L. du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *Mon. b.*, 18 septembre 1996

A.R. du 25 avril 1997 relatif à la protection des travailleurs contre les risques résultant des rayonnements ionisants, *Mon. b.*, 12 juillet

Accord de coopération du 25 avril 1997 entre l'Etat fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité, *Mon. b.*, 14 juillet 1997 et 31 janvier 1998

Ord. Rég. Brux.-Cap. du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, *Mon. b.*, 26 juin

A.R. du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être du travailleur lors de l'exécution de leur travail, *Mon. b.*, 31 mars 1998, p. 9800

A.R. du 27 mars 1998 relatif aux Services internes pour la Prévention et la Protection au Travail, *Mon. b.*, 31 mars 1998, p. 9807

A.R. du 27 mars 1998 relatif aux Services externes pour la prévention et la protection du travail, *Mon. b.*, 31 mars 1998, p. 9833

L. du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la production de l'environnement et de la santé, *Mon. b.*, 11 février 1999, p. 3986

L. du 29 janvier 1999 relative aux garanties que doivent présenter les substances et préparations en matière de sécurité et de santé des travailleurs en vue de leur bien-être, *Mon. b.*, 14 avril

Décr. Rég. w. du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, *Mon. b.*, 8 juin

Accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et modifiant l'A. Rég. du 11 février 1946 portant approbation des titres 1er et 2 du règlement général pour la protection du travail, *Mon. b.*, 10 juillet 2001, p. 23761

L. du 4 août 1999 instaurant la responsabilité des personnes morales, *Mon. b.*, 22 juin

A.R. du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, *Mon. b.*, 30 août

A.R. du 23 octobre 2001 limitant la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances ou préparations dangereuses (amiante), *Mon. b.*, 30 novembre

A.R. du 11 mars 2002 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail, *Mon. b.*, 14 mars

A.R. du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs, *Mon. b.*, 16 juin

A.R. du 17 octobre 2003 portant fixation du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le territoire belge, *Mon. b.*, 20 novembre

A.R. du 21 février 2005 réglementant la dissémination volontaire dans l'environnement ainsi que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant, *Mon. b.*, 24 février

A.R. du 16 janvier 2006 relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés au bruit sur le lieu de travail, *Mon. b.*, 15 février

Accord de coopération du 19 février 2006 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, non publié

A.R. du 16 mars 2006 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à l'amiante, *Mon. b.*, 23 mars

1.2. Législation européenne

Dir. 67/548/CEE, du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, *J.O.*, n° 196, 16 août 1967

Dir. 76/769/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires ou/et administratives des Etats membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses, *J.O.L.*, n° 262, 27 septembre 1976

Dir. 83/477/CEE du Conseil, du 19 septembre 1983 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le travail, *J.O.L.*, n° 263, 24 septembre 1983

Dir. 85/337/CEE du Conseil, du 21 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences sur certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.L.*, n° 175, 5 juillet 1985

Dir. 87/217/CEE du Conseil, du 19 mars 1987 concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante, *J.O.L.*, n° 85 du 28 mars 1987

Dir. 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, *J.O.L.*, n° 183, 29 juin 1989, pp. 1 à 8

Dir. 89/618/Euratom du Conseil, du 27 novembre 1989, concernant l'information à la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement adopté en cas d'urgence radiologique, *J.O.L.*, n° 357, 7 décembre 1989, pp. 31 à 34

Dir. 90/219/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée des micro-organismes génétiquement modifiés, *J.O.L.*, n° 117, 10 mai 1990

Dir. 90/641/Euratom du Conseil, du 4 décembre 1990, concernant la protection opérationnelle des travailleurs extérieurs exposés à un risque des rayonnements ionisants au cours de leur intervention en zone contrôlée, *J.O.L.*, n° 349, 13 décembre 1990, pp. 21 à 25

Règl. 793/93 du Conseil, du 23 mars 1993 concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes, *J.O.L.*, 273 du 26 octobre 2000, p. 5

Dir. 93/67/CEE de la Commission, du 20 juillet 1993, établissant les principes d'évaluation des risques pour l'homme et pour l'environnement des substances notifiées conformément à la directive 67/548/CEE du Conseil, *J.O.L.*, n° 227, 8 septembre 1993

Règl. 1488/94 de la Commission du 28 juin 1994 établissant les principes d'évaluation des risques pour l'homme et pour l'environnement présentés par des substances existantes conformément au règl. CEE n° 793-E/93 du Conseil, *J.O.L.*, 161, 29 juin 94, p. 3

Dir. 96/29/Euratom du Conseil, du 13 mai 1996, fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre le danger résultant des rayonnements ionisants, *J.O.L.*, n° 159, 29 juin 1996, pp. 1 à 32

Dir. 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, *J.O.L.*, n° 257, 10 octobre 1996

Dir. 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *J.O.L.*, n° 10, 14 janvier 1997

Dir. 98/24/CE du Conseil, du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu du travail, *J.O.L.*, n° 131, 5 mai 1998

Dir. 99/45/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mai 1999 concernant le rapprochement des législations législatives, réglementaires et administratives des Etats

membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses, *J.O.L.*, n° 200, 30 juillet 1999

Communication de la Commission sur la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *C.O.M.* , (2000), 559 final, 13 septembre 2000

Dir. 2000/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 septembre 2000, concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail, *J.O.L.*, n° 262, 17 octobre 2000

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.C.*, 364, 18 décembre 2000

Dir. 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, *J.O.L.*, n° 106, 17 avril 2001

Livre blanc de la Commission portant stratégie pour le futur politique dans le domaine des substances chimiques, *C.O.M.* (2001) 88 final, 27 février 2001

Dir. 2002/3/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 février 2002 relative à l'ozone dans l'air ambiant, *J.O.L.*, n° 67, 9 mars 2002, pp. 14 à 30

Dir. 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, *J.O.L.*, n° 189, 18 juillet

Dir. 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, *J.O.L.*, n° 41, 14 février 2003

Dir. 2003/10/CE du Parlement européen et du Conseil, du 6 février 2003 concernant la prescription minimale de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (bruit), *J.O.L.*, n° 42, 15 février 2003

Dir. 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CEE du Conseil, *J.O.L.*, n° 156, 25 juin 2003

Dir. 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/11/CE du Conseil, *J.O.L.*, n° 275, 25 octobre 2003

1.3. Législation antérieure à 1830

Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, *Pasin.*, 1789, p. 63

Décret des 2-17 mars 1791 relatif à la suppression des droits d'aides, maîtrises, jurandes et établissement de patentes, *Pasin.*, 1791

Décret des 19-22 juillet 1791 relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle, *Pasin.*, 1791, p. 4

Décret du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux, *Pasin.*, 1810, p. 179

L. fondamentale du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815, *Pasin.*, p. 319

L. du 21 mai 1819 contenant une nouvelle ordonnance sur le droit des patentes, *Pasin.*, 1819, p. 261

A.R. du 31 janvier 1824 concernant les autorisations pour l'établissement de certaines fabriques et usines, *Pasin.*, 1824, p. 470

1.4. Traités internationaux

1.4.1. Droit de l'environnement

Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 16 juin 1972, U.N. Doc A/ Conf. 48/14 Rev. 1, *in* BOISSON L., DE CHAZOURNES, DESAGNE R. ET ROMANO C., *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pédone, 1998, p. 22

Charte mondiale de la nature, New York, 28 octobre 1982, Résolution 37/7, *documents officiels de l'Assemblée générale*, 37ème session, suppl. 51 (A/37/51), p. 19, *in* BOISSON L., DE CHAZOURNES, DESAGNE R. ET ROMANO C.*Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pédone, 1998, p. 35

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 13 juin 1992, U.N. Doc. A/ Conf. 151/26 (vol. I) annexe 1 (1992), *in* BOISSON L., DE CHAZOURNES, DESAGNE R. ET ROMANO C. *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pédone, 1998, p. 41

1.4.2. Droit du travail (OIT)

(Les instruments adoptés par l'OIT sont disponibles sur le site www.ilo.org)

Convention C 3 sur la protection de la maternité, 1919

Convention C 17 sur la réparation des accidents du travail, 1925

Convention C 18 sur les maladies professionnelles, 1925

Convention C 103 sur la protection de la maternité (révisée), 1952

Convention C 115 sur la protection contre les radiations, 1960

Convention C 136 sur le benzène , 1971

Convention C 139 sur le cancer professionnel, 1974

Convention C 148 sur le milieu de travail, (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977

Convention C 155sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981

Protocole P155 relatif à la santé des travailleurs, 2002

Convention C 161 sur les services de santé au travail, 1985

Convention C 162 sur l'amiante, 1986

Convention C 170 sur les produits chimiques, 1990

Convention C 174 sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993

Convention C 176 sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995

Convention C 184 sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001

1.4.3. Droits fondamentaux

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950

Charte sociale européenne du 18 octobre 1961

Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, 12 décembre 1966

Charte africaine des droits de l'homme et du peuple, Nairobi, 27 juin 1981, Doc. OUA CAB/LEG/67/3/REV.5, *in* BOISSON L., DE CHAZOURNES, DESAGNE R. ET ROMANO C., *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pédone, 1998, p. 136

Protocole additionné à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, San Salvador, 17 novembre 1988, Doc. OEA/Ser.A6/44 (SEPF), *in* BOISSON L., DE CHAZOURNES, DESAGNE R. ET ROMANO C., *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pédone, 1998, p. 938

Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs des 8 et 9 décembre 1989

Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996

Charte européenne des droits fondamentaux, décembre 2000

2. JURISPRUDENCE

2.1. Jurisprudence belge

2.1.1. Jurisprudence judiciaire

Cass., 12 sept. 1834, *Bull.*, 1835, t. I, p. 210

Cour de Gand, 4 mars 1835, *Pas.*, 1835, p. 81

Cour de Bruxelles, 7 mai 1835, *Pas.*, p. 189

Cass., 27 janv. 1882, *Pas.*, 1882, I, p. 32

Cass. (2e ch.), 24 avr. 1939, *Pas.*, 1939, p. 199

Corr. Turnhout, 14 févr. 1969, *Bulletin de droit nucléaire*, n°3, 1969, pp. 23 à 25

Anvers, (1e ch.), 17 févr. 1988, *Amén.*, 1989, p. 143

Liège, 22 déc. 1988, *Rev. gén. dr.*, 1990, p. 385, note D. DEOM

Bruxelles (8e ch., réf.), 2 nov. 1989, *Amén.*, 1990, p. 42, obs. A. LEBRUN

Bruxelles (8e ch., réf.), 2 nov. 1989, *Journ. proc.*, n° 161 – 1er déc. 1989, p. 30 et s. obs. B. JADOT et F. OST

Cass. (2e ch.), 3 avr. 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 909 et *R.W.*, 1990-1991, p. 365, note A. VANDEPLAS

Réf. Liège, 17 janv. 1991, NOELS ET AUTRES c. SA SOCIETE INDUSTRIELLE DE RENORY, *Amén.*, 1992

Liège, 26 mars 1991, *Pas.*, 1991, II, p. 132 ; *R.G.A.R.*, 1994, n° 12.327
Bruxelles, 31 juill. 1991 ; *Amén.*, 1991, p. 23

Anvers (10e ch.), 26 mars 1993, *Amén.*, 1996, p. 26 et note P. MOËRYNCK

Cass., (I ch.), 20 janv. 1994, S.A. « BELGAFFICHE » c. VILLE DE NAMUR, *Pas.*, 1994, I, p. 75
Gand, 11 janv. 1995, *Yuvis*, 1996, p. 503 et note P. BOWENS

J.P. Charleroi (1), 14 févr. 1995, Iuvis, 1996, p. 513

J.P. Marche-en-Famenne, 21 févr. 1995, *J.L.M.B.*, p. 1301, obs. M.-C. COPPIETERS

Cass., 28 sept. 1995, *Bull.*, 1995, p. 857 et *Pas.*, 1995, I, p. 857

Comm. Hasselt, 2 janv. 1996, *R.W.*, 1996-1997, p. 1240

Gand, 30 avr. 1996, *Rev. dr. Santé*, 1998-1999, p. 22

J.P. Kapellen, 17 juill. 1996, *Entr. Dr.*, 1999, p. 382

Cass. (1e ch.), 8 nov. 1996, NV EURANTEX c. V.Z.W. BOTERSTRAATACTIECOMITE, *Amén.*, 1997, p. 136

Civ. Bruxelles (réf.), 19 déc. 1996, *J.L.M.B.*, 1997, p. 268

Bruxelles, 24 janv. 1997, *Amén.*, 1997, p. 305 et *J.L.M.B.*, 1997, p. 334 et *dr. eur. transp.*, 1997, p. 449 et obs. J. LOYENS

Civ. Bruxelles (réf.), 3 févr. 1997, *Amén.*, 1997

Bruxelles (8e ch.), 15 mai 1997, VERBINNEN et KNUYSEN c/ ETAT BELGE et COMMUNAUTE FLAMANDE, *Amén.*, 1997

Bruxelles, 15 mai 1997, *Amén.*, 1997, p. 321

J.P. Louvain (2), 9 sept. 1997, *Entr. Dr.*, 1999, p. 46

Gand, 10 sept. 1997, , *Rev. dr. Santé*, 1999-2000, p. 128

Liège, 23 déc. 1997, *R.G.A.R.*, 1999, n° 13.168

Bruxelles (9e ch., réf.), 15 janv. 1998, *J.L.M.B.*, p. 268

Liège (1re ch.), 29 janv. 1998, *J.L.M.B.*, p. 470

Civ. Namur (réf.), 27 mars 1998, *Amén.*, 1998, p. 329

Civ. Anvers (prés.), 2 févr. 1999, *A.J.T.*, 1998-1999, p. 807 et note I. LARMUSEAU, *Amén.*, 1999, p. 229 ; *M.E.R.*, 1999, p. 129 et note K. LOONTJENS ; *R.W.*, 1999-2000, p. 56 et note ; *T.N.R.*, 1999, p. 132 et note

Bruxelles, 5 oct. 1999, *Amén.*, 2000, p. 245

Gand, (12e ch.), 6 oct. 1999, *Rev. dr. Santé*, 2001-2002, liv. 3, p. 271

Civ. Louvain, 12 oct. 1999, *T. M. R.*, 2000/4, p. 338 et note E. DE KEZEL.

Trib. trav. Bruxelles (réf.), 13 mars 2000, obs. G. DEMEZ, « Les limites des pouvoirs du judiciaire, *Journ. proc.*, n° 390, 31 mars 2000, pp. 25 à 31

Civ. Ypres, (3e ch.), 7 avr. 2000, *Rev. dr. Santé*, 2001-2002, liv. 4, p. 196

Liège, (18e ch.), 19 mai 2000, *Rev. dr. santé*, 2001-2002, liv 3, p. 160

Civ. Namur (réf.), 31 juill. 2000, *Journ. proc.*, n° 397, p. 25, obs. J. Sambon, « Le référé en matière de protection de l'environnement : entre tradition et avancée »

Anvers (1e ch.), 4 déc. 2000, *Entr. Dr.*, 2001, p. 251

Civ. Liège (7e ch.), 9 févr. 2001, RIVERAINS DE L'AEROPORT DE BIERSET c/ REGION WALLONNE, S.B.A. et T.N.T.

Trib Namur (XIIème Ch. corr.), 24 avril 2002, obs. D. PAULET, *Amén.*, 2002, pp. 339 à 340

Liège (IVème Ch. corr.), 24 juin 2003, non publié

Liège, 29 juin 2004, *Amén.*, 2005, p. 79

Liège (IVème Ch. corr. *bis*), 10 janvier 2006, non publié

2.1.2. Jurisprudence administrative

C.E., 30 sept. 1960, CAES, n° 8.080

C.E., (4e ch.), 12 juill. 1961, VAN BAEL, n° 8.744

C.E., (3e ch.), 22 janv.janv. 1963, VILLE DE, n° 9.832

C.E., (4e ch.), 11 juin 1968, S.A. CHARBONNAGES LIMBOURG-MEUSE C.E., (3e ch.), 26 avr. 1968, PIPYN, n° 12.927

C.E., (4e ch.), 22 avr. 1969, S.A. ARBEROUTE, n° 13.511

C.E., (4e ch.), 30 mars 1971, BOURGMESTRE DE LA COMMUNE DE TEUVEN, n° 14.640

C.E., (4e ch.), 30 mars 1971, VAN LIMBERGHEN, n° 14.637

C.E., (3e ch.), 10 juill. 1973, COMMUNE D'ETTERBEEK, n°15.973

C.E., (4e ch.), 2 avr. 1974, COMMUNE DE RHODE ST GENESE, n° 16.345

C.E., (6e ch.), 14 mai 1974, PAQUES, n° 16.412

C.E., (4e ch.), 11 juin 1974, S.A. MODERN ASFALT, n° 16.466

C.E., (4e ch.), 3 déc. 1974, BRAEKEN, n° 16.748

C.E., (3e ch.), 15 oct. 1976, DONEUX C.E., (4e ch.), 11 oct. 1977, S.A. BAYER RICKMAN, n° 18.474

C.E., (4e ch.), 6 déc. 1978, AGGLOMERATION BRUXELLOISE, n° 19.314

C.E., (7e ch.), 1er juill. 1982, MASELIJNE & MEERSSCHAUT

C.E., 4 avr. 1986, DEGOTTE ET CRTS, n° 26.325

C.E., (3e ch.), 4 avr. 1986, ASBL INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE ET FAGNOUL, n° 26.323

C.E., (7e ch.), 26 janv. 1989, VOVAERT, n° 31.871

C.E., (7e k.), 11 mai 1989, LISABETH, n° 32.559

C.E., (6e ch.), 14 juin 1989, SA « PUBLICITE GILQUIN », n° 32.754 et note P. NIHOUL, « Les règlements communaux en matière de publicité et d'affichage », *Rev. gén. dr.*, 1989, pp. 388 à 406

C.E. (3e ch.), 11 août 1989, WELLENS, n° 32.953

C.E., (6e ch.), 6 sept. 1989, M'FEDDAL, n° 32.989, in *A.P.T.*, 1989, pp. 276 et s.

C.E., (6e ch.), 6 sept. 1989, ELBAHJA, n° 32.990, *A.P.T.*, 1989, pp. 276 et s.
REGION WALLONNE, *J.T.*, 1989, pp. 747 à 749

C.E., (7e ch.), 17 mai 1990, DE WINNE, *Amén.*, 1990, p. 196

C.E., (3e ch.), 31 janv. 1992, MARCHIAFAVA, n° 38.623

C.E., (3e ch.), 31 janv. 1992, SUSLIKOVA, n° 38.624.

C.E., (3e ch.), 16 déc. 1992, SPRL SOUND PROCESSING SYSTEMS , obs., M. QUINTIN, *J.L.M.B.*, 1993, p. 404

C.E., (3e ch.), 26 févr. 1993, ETAT BELGE, n° 42.090

C.E., (6e ch.), 12 juill. 1993, SPRL FEDELA, n° 43.795 et obs. J.-F. NEURAY, *J.L.M.B.*, 1993, p. 1442

C.E., (3e ch. réf.), 26 janv. 1994, HUBERTY, n° 45.768

C.E., 31 août 1994, DISTRIGAZ, n° 48.838, *Amén.*, 1995, p. 248 et note M. PAQUES

C.E., (4de k.), 19 oktober 1993, BVBA BOMMELHOEF, n° 44.588, *T.B.P.*, 1994, p. 286

C.E., (6e ch.) 16 nov. 1994, HUBERTY, n° 50.242

C.E., 27 sept. 1995, PEIGNOIS ET CRTS, n° 55.394

C.E., (3e ch.), 12 janv. 1996, SA SOCIETE IMMOBILIER DE NUIT., n° 57.505, *Amén.*, 1996, p. 142 et obs. B. JADOT

C.E., (A.G.), 5 nov. 1997, TAVEIRNE ET VANCAUWENBERGHE, n° 69.471, in *A.P.T.* , 3/1997, pp. 177 à 187

C.E., (13e ch.), 30 avr. 1998, GREGOIRE ET TILLIEUT, n° 73.382

C.E., (7de kamer), 3 september 1998, DE SMIT, n° 75.667

C.E., (13e ch.), 25 janv. 1999, HANNON, n° 78.314

C.E., (13e ch. réf.), 16 juin 1999, HALLEUX ET LEJEUNE, n° 81.001, *Amén.*, 2000

C.E., (Vac.), 20 août 1999, VENTER, n° 82.130, *Amén.*, 2000, p. 32, obs. N. DE SAEDELEER, « Les droits constitutionnels à la protection de la santé et à un environnement sain emportent la reconnaissance du principe de précaution »

C.E., (13e ch.), 16 déc. 1999, S.C. A.R.-C.O. et, n° 84.150, *J.L.M.B.* , 2000/4, p. 137 et obs. I. MARCE, « Heurs ou malheurs de la sécurité sur chantier »

C.E., (13e ch.), 6 mars 2000, BAETEN ET MORAELE, n° 85.836 , *J.M.L.B*, avr. 2000, p. 671 et avis de l'auditeur J.F. NEURAY

C.E., (13e ch.), 10 mai 2000, TILLIEUT ET GREGOIRE, n° 87.164

C.E., (13e ch. réf.), 7 juin 2000, LORENT ET CSRTS, n° 87.875, *Amén.*, 2000, p. 234 et note M. PAQUES « Antennes GSM, urbanisme, préjudice et précaution »

C.E., 18 janv. 2001, COMMUNE DE MANAGE, n° 92.438

C.E., (13e ch.), 1er juin 2001, BECK, n° 96.095

C.E., (13e ch.), 28 juin 2001, DERWALL ET HAVENITH, n° 97.094

C.E., (10de kamer), 31 okt. 2001, VERDUYN, n° 100.514

C.E., 31 oct. 2001, n° 100.514, *A.P.M.*, 2001, p. 214

C.E., (6e ch.), 21 nov. 2001, ETAT BELGE, n° 100.963

C.E., 27 févr. 2002, DEPANNAGE R. LA FRANCE, n° 104.057

C.E., 7 mars 2002, VILLE DE TOURNAI, n° 104.508

C.E. (13e ch.), 7 mars 2002, RAMILLIES, n° 104.510

C.E., 6 mai 2002, NV NOVACHEM STORAGE, n° 106.306

C.E., (13e ch.), 28 juin 2002, STRUBBE ET ORTUN, n° 108.630

C.E., (13e ch.), 14 nov. 2002, COMMUNE DE HONNELLES, n° 112.570

C.E., (13e ch.), 26 nov. 2002, TUYTSCHAVER, n° 112.897

C.E., (13e ch.), 10 avr. 2003, S.A. MOBISTAR, n° 118.214

C.E., 9 avr. 2003, GRACE GmbH, 9 avril 2003, n° 118.187, *NjW*, 2004, liv. 68, p. 487, note S. LUST

C.E., (13e ch.), 30 avr. 2003, ARENS ET JACOBS, n° 118.948

C.E., 22 juill. 2003, Plus et crts, n° 121.829

C.E., (13e ch.), 6 nov. 2003, COMMUNE D'INCOURT, n° 125.117

C.E., 19 déc. 2003, COMMUNE DE WOLUWE-SAINT-PIERRE, n° 126.669

C.E., 2 déc. 2003, POOT, n° 125.970

C.E., (13e ch), 22 janv. 2004, COMMUNE DE MONTIGNY-LE-TILLEUL, n° 127.346

C.E., 28 avr. 2004, GOESSENS, n° 130.748

C.E., 13 mai 2004, VAN DE PUT, n° 131.426

C.E., 10 juin 2004, CCRM, n° 132.270

C.E., 19 mai 2004, GABRIEL, n° 131.614

C.E., 26 nov. 2004, HANSOTTE – DE BEIR ET CRTS, n° 137.719

C.E., 21 décembre 2005, REGION WALLONNE, n° 153.076

2.1.3. Jurisprudence constitutionnelle

C.A., 25 févr. 1988, n° 47/88, *Mon. b.*, 17 mars 1988

C.A., 17 mars 1988, n° 50/88, *Mon. b.*, 29 mars 1988

C.A., 24 mai 1988, n° 54/88, *Mon. b.*, 11 juin 1988

C.A., 31 janv. 1989, n° 1/89, *Amén.*, 1989, p. 66 et s.

C.A., 9 juill. 1992, n° 55/92, *Amén.*, 1992, p. 238 et s.

C.A., 14 juill. 1994, n° 58/94, *Mon. b.*, 13 août

C.A., 12 juill. 1995, n° 57/95, *Amén.*, 1995, p. 241 à 247, obs. E. ORBAN DE XIVRY

C.A., 14 juin 2000, n° 74/2000

C.A., 21 déc. 2000, n° 136/2000

C.A., 1er mars 2001, n° 31/2001, *Mon. b.*, 19 mai, *J.L.M.B.*, 2001, p. 774 et note J. CLESSE ET V. NEUPREZ ; *J.T.T.*, 2001, p. 453 et note ; *R.W.*, 2001/02, p. 373 et note ; *Bull. ass.*, 2001, p. 294 et note L. VAN GOSSUM

C.A., 13 juill. 2001, n° 100/2001

C.A., 13 mars 2002, n° 47/2002, *Mon. b.*, 23 juin

C.A., 27 nov. 2002, n° 169/2002

C.A., 27 nov. 2002, n° 170/2002

C.A., 30 avr. 2003, n° 50/2003, *Amén.*, 2003, p. 242

C.A., 30 avr. 2003, n° 51/2003, *Amén.*, 2003, p. 243

C. A., 15 sept. 2004, n° 150/2004, *Amén.*, 2005, pp. 129 à 140 et note I. HACHEZ, « La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : « *Cachez ce standstill que je ne saurais voir !* »)

C.A., 20 oct. 2004, n° 162/2004, *Mon. b.*, 25 oct.

C.A., 23 mars 2005, n° 65/2005

C.A., 1er mars 2006, n° 31/2006

2.2. Jurisprudence étrangère

2.2.1. jurisprudence judiciaire

Cass. (Crim.), 13 avr. 1999, n° M98-82.326D, *Dr. env.*, n° 71, sept. 1999, pp. 9 à 10

Cass. (crim.), 13 mars 2001, *JCP*, 2001, II., p. 10.618, note D. GUIHAL

Cass. fr., 28 févr. 2002 (plusieurs arrêts), Bull. 2002, V, n° 81, p. 74.

TGI Toulouse (réf.), 5 déc. 2002, *Journal des Accidents et des Catastrophes*, n° 31

2.2.2. jurisprudence administrative

Trib. adm. Poitiers, 21 oct. 1980, Caillaud, *Rec.*, T., p. 828

C.E., 7 mars 1986, Cogema, *R.J.E.*, 1986, p. 281, note DOUMBE-BILLE

C.E. fr., 9 avr. 1993, *A.J.D.A.*, 20 mai 1993, p. 383

C.E. fr., 9 avr. 1993, *L.E.B.*, p. 110

C.E. fr., 16 juin 1999,COMMUNE DE CHEVREUILLERE ET SOCIETE DE LOIRE-ATLANTIQUE HABITATIONS, *Mon. TP*, 1er octobre 1999, p. 60

T.A. Versailles (3ème ch.), 21 nov. 2000, n° 983.582, n° 984.108, n° 986.979, n° 986.978, société SOFIMURS ET AUTRES C. PREFET DU VAL D'OISE, *Bull. dr. environ. Indust.*, 2/2001, p. 21

C.A.A. Nantes, (3ème ch.), 30 juin 2000, SOCIETE FRANÇAISE MARITIME, PREFET DES COTES-D'ARMOR, Req. N° 97 NT00539 et 97 NT00559, *R.J.E.*, 1/2001, p. 123 et 124

C.A.A. Marseille, 18 oct. 2001, BOURDIGNON,. XURES, BOTOLLA C. MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE, *Dr. env.*, n° 96, mars 2002, p. 54

C.A. Caen (1ère ch. civ.), 20 nov. 2001, *JCP* G., n°12, 19 mars 2003, p. 503

C.A.A. Bordeaux, MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT C. GANDON, n° 98BX00205 et 98BX00334, *Dr. env.*, n° 108, mai 2003, pp. 85 à 88

C.E. f.r.., 29 sept. 2003, HOUILLÈRES DU BASSIN DE LORRAINE, n° 218.217, note R. ROMI, *Dr. env.*, n° 116, mars 2004, p. 35

C.E. fr., 3 mars 2004, et note H. ARBOUSSET, *Rec. Dalloz*, 2004/14, p. 973)

C.E. fr., 15 juill. 2004., *A.J.D.A.*, 7 févr. 2005, p. 274

Trib. adm. Toulouse, 18 janv.janv. 2005, PRÉFET DE LA HAUTE GARONNE C. COMMUNE DE BAX, n° 08388, 08374, in *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, pp. 1188 à 1190

C.E. fr., 20 avr. 2005, SOCIÉTÉ BOUYGUES TÉLÉCOM, n° 248233, *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, pp. 1191 à 1196

2.2.3. Jurisprudence constitutionnelle

FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER SOCIETY / CANADA, 1992, I, *R.C.S.*

R. / HYDRO-QUÉBEC, 1997, III, *R.C.S.*.

2.3. Jurisprudence européenne

2.3.1. Commission européenne des droits de l'homme

Comm. eur. D. H., D 19310/81 (BAGGS C. ROYAUME UNI), 16 oct. 1985, D.R. 44, p. 13

Comm. eur. D. H., D 9310/81 (RAYNER C. ROYAUME UNI), 16 juill. 1986, D.R. 47, p. 5

Comm. eur. D. H., D 19310/81 (BAGGS C. ROYAUME UNI), 8 juill. 1987, D.R. 52, p. 29

Comm. eur. D. H., R 9310/81 (POWELL ET RAYNER C. ROYAUME UNI), 19 janv. 1989

Comm. eur. D. H., D 16798/90 ; (LOPEZ-OSTRA C. ESPAGNE), 8 juill. 1992

Comm. eur. D. H, R 16798/90, (LOPEZ-OSTRA C. ESPAGNE), 31 août 1993

Comm. eur. D. H., D 14967/89 (GUERRA ET AUTRES C. ITALIE), 6 juill. 1995

Comm. eur. D.H., (TAUIRA ET AL C. FRANCE), D 28204/95, 4 déc. 1995

Comm. eur. D. H., BALMER-SCHAFROTH C. SUISSE, Requête n° 22111/93, rapport du 18 avr. 1996

Comm. eur. D. H., R 14967/89 (GUERRA ET AUTRES C. ITALIE), 29 juin 1996

Comm. eur. D. H., R 21825/93 et 23414/94 (MC GINLEY ET EGAN C. ROYAUME UNI), 26 nov. 1996

Comm. eur. D. H., D 21825/93 et 23414/94 (MC GINLEY ET EGAN C. ROYAUME UNI), 28 nov. 1997

2.3.2. Cour européenne de droits de l'homme

Cour eur. D. H., arrêt ZIMMERMAN ET STEINER C. SUISSE, 13 juill. 1983

Cour eur. D.H., arrêt REES C. ROYAUME UNI, 17 oct. 1986, série A n° 106

Cour eur. D.H., arrêt PUDAS C. SUEDE, 27 oct. 1987

Cour eur. D.H., arrêt POWELL ET RAYNER C. ROYAUME UNI, 21 févr. 1990, série A n° 172, *Rev. trim. D.H.,* 1991, p. 241, obs. JF. FLAUSS

Cour eur. D. H., arrêt OBERMEIER C. AUTRICHE, 28 juin 1990

Cour eur. D. H., arrêt NIEMIETZ C. ALLEMAGNE, 16 déc. 1992, série A, n°251-B

Cour eur. D.H., arrêt ZANDER C. SUEDE, 25 nov. 1993, série A, n° 279b

Cour eur. D.H., arrêt LOPEZ-OSTRA C. ESPAGNE, 9 déc. 1994, *Amén.,* 1995, p. 166

Cour eur. D. H., arrêt Z. C. FINLANDE, 25 février 1997, *Rec.* 1997-I

Cour eur. D. H., arrêt HALFORD C. ROYAUME UNI, 25 juin 1997, *Rec.*, 1997-3

Cour eur. D.H., arrêt BALMER-SCHAFROTH C. SUISSE, 26 août 1997, *Amén.*, 1998, obs. N. DE SADELEER

Cour eur. D. H., arrêt M. S. C. SUEDE, 27 août 1997.

Cour eur. D. H., arrêt KOPP C. SUISSE, 25 mars 1998

Cour eur. D. H., arrêt MC GINLEY ET EGAN C. ROYAUME UNI, 9 juin 1998

Cour eur. D. H., arrêt GUERRA ET AUTRES C. ITALIE, 19 déc. 1998

Cour eur. D. H., arrêt L.C.B. C. ROYAUME UNI, 9 juin 1998, *Rev. eur. environn.*, 1999, p. 44

Cour eur. D. H., arrêt SMITH ET GRADY C. ROYAUME UNI, 27 sept. 1999

Cour eur. D. H., Décision sur la recevabilité (36022/97), HATTON C. ROYAUME UNI, 16 mai 2000

Cour eur. D. H., arrêt HATTON ET AL. C. ROYAUME UNI, 2 oct. 2001

Cour eur. D.H., arrêt HATTON ET AL C. ROYAUME UNI, 8 juill. 2003, *Amén.*, 2003, p. 239

Cour eur. D. H., arrêt TASKIN ET AL C. TURQUIE, 10 nov. 2004

Cour eur. D. H., arrêt MORENO GOMEZ C. ESPAGNE, 16 nov. 2004

Cour eur. D. H., arrêt FADEÏEVA C. RUSSIE, 9 juin 2005

Cour eur. D. H., arrêt ROCHE C. ROYAUME-UNI, 19 octobre 2005

2.3.3. Cour de justice des Communautés européennes

C.J.C.E., 12 novembre 1969, (STAUDER), aff. 29/69, *Rec.*, p. 419

C.J.C.E., 21 septembre 1989, (HOECHST C. COMMISSION), aff. jointes 46/87 et 227/88, *Rec.*, 1989, p. 2924.

C.J.C.E., 17 octobre 1989, (DOW BENELUX C. COMMISSION), aff. 85/87, *Rec.*, 1989, p. 3157

C.J.C.E., 17 octobre 1989, (DOW CHEMICAL IBERICA ET AUTRES C. COMMISSION), aff. 99/87, *Rec.*, 1989, p. 3185

C.J.C.E., 11 juin 1991, (COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES C. CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES), aff. 300/89, *Rec.*, 1991, p. I-02867

C.J.C.E., 18 juin 1991, (ERT C. DEP), aff. C-260/89, *Rec.*, I, p. 2951

C.J.C.E., 20 mai 1992, (COMMISSION C. PAYS-BAS, *Rec.*, 1992, I, 3265, note H. SEVENSTER), aff. C-190/90, *T.M.R.*, 1993-94, p. 26

C.J.C.E., 24 mars 1994, (THE QUEEN C. BOSTOCK), aff. C-2/92, *Rec.*, p.I-955

C.J.C.E., 5 octobre 1994, (X C. COMMISSION), *Rev. eur. D. H.*, 1994, p. 408 et note O. DE SCHUTTER, *Rev. trim. D. H.*, 1995, p. 97

C.J.C.E., 10 nov. 1994, (ORTSHEIT C. EURIM-PHARM), aff. C 320/93, *Rec.*, p. I-5243, point 16

C.J.C.E., 12 nov. 1996, (ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD C. CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE), aff. C-84/94, *Rec.*, 1996, p. I-05755

C.J.C.E., 16 sept. 1997 (COMMISSION C. ITALIE), aff. C-279/97, *Amén.*, 1998, p. 121

C.J.C.E., 5 mai 1998 (ROYAUME UNI C. COMMISSION), aff. C-180, *Rec.*, 1998, I-02265

C.J.C.E., 5 juill. 1998, (THE QUEEN C.MINISTRY OF AGRICULTURE ET AL.), aff. C-157/96, *Rec.*, 1998, I-02211

C.J.C.E., 19 nov. 1998, (S.F.I. C. ÉTAT BELGE), aff. C-85/97, *Rec.*, p. I-7447

C.J.C.E., 19 nov. 1998, (HØJ PEDERSEN C. FÆLLESFORENINGEN FOR DANMARKS BRUGSFORENINGER ET AL), aff.C-66/96

C.J.C.E., 17 déc. 1998 (SOCIETA ITALIANA PETROLI SPA (IP) C. BORSANASRL), aff. C-2/97, *Rec. C.J.C.E.*, p.I-8597

C.J.C.E., 25 mars 2000, (ASSOCIATION GREEN PEACE FRANCE ET AL.C. MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE ET AL), aff. C-6/99, *Rec.*, 2000, I-01651

C.J.C.E., 13 avr. 2000, (KARLSSON), aff. C-292/97, *Rec.*, p. I-2737

C.J.C.E., 11 juill. 2000 (KEMIKALIEINSPEKTIONEN C. TOOLEX ALPHA AB), aff. C-473/98, *Amén.*, 2001, p. 134 et obs. O. SEGNANA

C.J.C.E., 4 oct. 2001, (GIMENEZ MELGAR C. AYUNTAMIENTO DE LOS BARRIOS), aff. C-438/99, *Rec.*, 2001, p. I-06915

C.J.C.E., 12 déc. 2002, (CABALLERO C. FOGASA), aff. C-442/00, *Rec.*, 2002, p. I-11915

C.J.C.E., 22 mai 2003, (COMMISSION C. ROYAUME DES PAYS-BAS), aff. C-441/01

C.J.C.E., 22 mai 2003, (COMMISSION C.GRAND-DUCHE DU LUXEMBOURG), aff. C-335/02

C.J.C.E., 12 juin 2003, (COMMISSION C. REPUBLIQUE PORTUGAISE), aff. C-425/01

C.J.C.E., 9 sept. 2003 (MONSANTO AGRICOLTURA ITALIA ET AL. C. PRESIDENZA DEL MINISTRI ET AL.), aff. C-236/01

C.J.C.E., 9 sept. 2003, (JAEGER), aff. C-151/02

C.J.C.E., 24 juin 2004, (COMMISSION C. REPUBLIQUE FRANÇAISE), aff. C-269/02

C.J.C.E., 14 sept. 2004, (COMMISSION C. ROYAUME D'ESPAGNE), aff. C-168/03

C.J.C.E., 23 sept. 2004 (EU-WOOD-TRADING GMBH C. SONDERABFALL-MANAGMENT-GESELLSCHAFT RHEINLAND-PFALZ MBH), aff. C-277/02, conclusions de l'Avocat général LEGER

C.J.C.E., 5 oct. 2004, (PFEIFFER), aff. C-397/01 à C-403/1, *Rec.*, 2003, p. I-08389

C.J.C.E., 28 oct. 2004, (COMMISSION C. REPUBLIQUE D'AUTRICHE), aff. C-357/03 et C-360/03

C.J.C.E, 2 décembre 2004, (COMMISSION C. PAYS-BAS), C-41/02

C.J.C.E., 14 déc. 2004, (SWEDISH MATCH AB C. SECRETARY OF STATE FOR HEALT), aff. C-210/03

C.J.C.E., 26 mai 2005 (MINISTERO DELLA SALUTE C. COORDINAMENTO DELLE ASSOCIAZIONI PER LA DIFESA DELL'AMBIENTE), aff. C-132/03

C.J.C.E., 27 janv. 2005, (HOUSIEAUX C/ DELEGUES DU CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE), aff. C-186/04, conclusions de l'Avocat général J. KOKOTT

C.J.C.E., 7 juill. 2005, (COMMISSION C/ REPUBLIQUE HELLENIQUE), aff. C-364/03

C.J.C.E., 15 sept. 2005, (CINDU CHEMICALS B.V. ET AL), aff. C-281/03 et C-282/03

2.3.4. Tribunal de première instance des Communautés européennes

T.P.I.C.E., (3e ch.), 11 sept. 2002 (ALPHARMA INC. C. CONSEIL), T-70/99, *Rec. C.J.C.E.*, 2002, p. II-3495

T.P.I.C.E., (3e ch.), 11 sept. 2002 (SA PFIZER ANIMAL HEALTH C. CONSEIL), T-13/99, *Rec. C.J.C.E.*, 2002, p. II-3305

T.P.I.C.E., (2e ch.), 26 nov. 2002 (ARTEGOTAN C. COMMISSION), T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00, T-141/00, *Rec. C.J.C.E.*, 2002, p. II-4945

3. DOCTRINE

3.1. Doctrine belge

3.1.1. Manuels, monographies et recueils

ANTOINE PH., *La réglementation relative à l'amiante en Belgique*, coll. Environnement et gestion, Diegem, Kluwer, 2002

BATSELE D., *La loi du 11 février 1986 sur la police communale*, Nemesis, Bruxelles, 1989

BLANPAIN R. ET COLUCCI M., *Code de droit international du travail et de la sécurité sociale* », Bruxelles, Bruylant 2002

BLANPAIN R. ET HENDRICKXF., *Code de droit européen du travail et de la sécurité sociale*, Bruxelles, Bruylant 2002

BUTTGENBACH A., *Manuel de droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 1959

CAMBIER C., *Droit administratif*, Larcier, 1968

COENRAETS PH., *Les responsabilités en matière d'environnement*, Coll. Environnement, Kluwer, 1997

CORNELIS L., *Principes du droit belge de la responsabilité extra-contractuelle*, Bruxelles, Bruylant, 1991

CORNELIS L., CLAEYS I., TERLINDEN J.F. ET VAN DER HAEGEN M., *Le droit des affaires en évolution. Les responsabilités de l'entreprise, institut des juristes d'entreprise,* n° 12, Bruxelles, Bruylant, 2001

DELPEREE F. (dir.), *La constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993

DELPEREE F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant et L.G.D.J., Bruxelles et Paris, 2000

DEMBOUR J., *Droit administratif*, Faculté de droit, d'économie et des sciences sociales de Liège, 1978

DEOM D. et PAQUES B., « *Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers* », *Amén.*, 1995, n° spécial, pp. 47 et 52

DE SADELEER N., *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, Bruylant, 1999

FLAMME M.A., *Droit administratif*, T. II, Bruxelles, Bruylant, 1989

FLAMME M.A., FLAMME PH., DELVAUX A., POTTIER F.., *Le contrat d'entreprise. Chronique de jurisprudence 1990-2000,* Larcier, Bruxelles, 2001

GOSSERIES PH.. (dir.), *La doctrine du judiciaire ou l'enseignement de la jurisprudence des juridictions du travail,* Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1998

GIRON A., *Le droit administratif de la Belgique*, T. II, Bruylant-Christophe et Cie, Bruxelles, 1881

HAUMONT F., *L'urbanisme,* vol. 1 : *La Région wallonne*, *Rép. Not.*, tome XIV, Larcier, Bruxelles, 1996

HILBERT, *Traité juridique et pratique sur les relations et les troubles du voisinage*, Duculot-Roulin, Tamines, 1958

HORION P., *Notions de droit industriel belge*, Liège, Fac.dr., La Haye, Martinus mijhoff, 1967

JADOT B, HANNEQUART J.-P. et ORBAN DE XIVRY E., *Le droit de l'environnement. Aspects juridiques de la lutte contre les pollutions et la protection de la nature*, De Boeck, Bruxelles, 1988

JADOUL P. et DUBUISSON B. (dir.), *L'indemnisation des usagers faibles de la route*, Larcier, Bruxelles, 2002

LAMBRECHTS W., *Milieurecht*, Story-Scientia, Bruxelles, 1987

LEBOUTTE J.M., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités communales*, Vanden Broele, Bruges, 1983

LECLERCQ F. ET DE BECKER A., *La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes*, Edition du C.C.I., 1939

MAST A., ALEN A., DUJARDIN J., *Précis de droit administratif belge*, Story-Scientia, Bruxelles, 1989

NEURAY J.F., *Droit de l'environnement,* Bruxelles, Bruylant, 2001

NIHOUL P. ET MAHIEU S. (dir.), *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM*, Bruxelles, Larcier, 2005

NUYTS R., *De als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen*, Brugge, Vander Broele, 1970

OST F. ET GUTWIRTH S. (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Vub Press, Bruxelles, 1996

SCHAMPS G., *La mise en danger : un concept fondateur d'un principe général de responsabilité*, Bruxelles, Bruylant, 1998

THUNIS X. ET TULKENS F. (dir), *Entreprises, responsabilités et environnement*, Mechelen, Kluwer, 2004TULKENS F., *La répartition des compétences en droit belge de l'environnement*, collection environnement, Bruxelles, Kluwer, 1999/7.0

VAN GOSSUM L., *Les accidents du travail,* 2e éd., Bruxelles, De Boeck, 1991

VAN GOSSUM L., *Les accidents du travail*, 4e éd., De Boeck et Larcier, Paris, Bruxelles, 1997

VAUTHIER M., *Précis du droit administratif de la Belgique*, Larcier, Bruxelles, 1928

VERBRUGGEN J. ET GEYSEN W., *Prévention des accidents majeurs : la nouvelle directive Seveso en Belgique*, collection environnement et gestion, n° 23, Kluwer, 2000

VERDUSSEN M. (dir.), *La constitution belge. Lignes et entre-lignes*, Le Cri, Bruxelles, 2004

WANTIEZ CL. (dir.), *Contrat de travail : vingtième anniversaire de la loi du 3 juillet 1978*, Bruxelles, Ed. Jeune Barreau de Bruxelles, 1998

WARLER B., *L'ordre public, finalité de la police administrative*, Union des Villes et Communes belges, 1986

X., *Les assurances de l'entreprise. Actes du colloque tenu à l'Université Libre de Bruxelles des 20 et 21 octobre 1988*, Bruxelles, Bruylant, 1988

X., *La réparation des dommages catastrophiques. Les risques technologiques majeurs en droit international et en droit communautaire*, Travaux des XIIIèmes journées d'études juridiques Jean Dabin organisées par le département de droit international Charles de Visscher, Bruxelles, Bruylant, 1990

X. *L'évaluation des incidences sur l'environnement : progrès juridique ?*, Bruxelles, FUL, 1991

X., *Het milieu – l'environnement*, Journées Notariales du 30 septembre au 1er octobre 1993, Fédération Royale des Notaires de Belgique, Turnhout, 1994

X., *Les réformes institutionnelles de 1993 : vers un fédéralisme achevé* ? , Actes du colloque organisé les 26 et 27 mars 1993 par le Centre de droit public de la Faculté de droit de l'U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 1994

X., *La responsabilité pour les dommages à l'environnement en Régions wallonne et Bruxelloise* , *Environnement et Gestion*, n° 6, CED. Samson, Diegem, 28 février 1995

X., *Les juges et la protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1998

X., *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000

X., *La faute dans différentes branches du droit. Actes de la journée d'étude Paul Rigaux organisée à Louvain-la-Neuve le 10 juin 1999*, Conférence du J.B. Nivelles ASBL, Barreau de Nivelles et U.C.L., 2000

X., *Mémento du conseiller en prévention*, Kluwer, Bruxelles, 2004

3.1.2. Articles, notes et conclusions

ANDERSEN R., « Les compétences », in *La constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 132

ANDERSEN R., « Les conventions sectorielles en droit de l'environnement », *Amén.*, 1997, n° spécial, p. 32

ANDERSEN R., « L'accès à l'information en matière d'urbanisme et d'environnement au tournant du millénaire, *Amén.*, 2000, n° spécial, pp. 67 à 72

BILLIET C., « *BAT* et *BATNEEC*: quelques faits et réflexions », *Amén.*, 1995

BLEUS P., « Droit de la santé et de la sécurité du travail : la loi du 4 août 1996 sur le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail », *J.T.T.*, n° 659, 10 novembre 1996, pp. 425 et s.

BLEUS P., « La loi du 4 août 1996. Réforme du droit de la sécurité au travail », *Orientation I*, janvier 1997, pp. 1 à 12

BLEUS P., « Chantiers mobiles ou temporaires et responsabilités du maître d'ouvrage », *Mouv. Comm.*, 11/12 – 1999, pp. 562 à 571

BODART J., « La protection de l'environnement par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile », *Amén.*, 2003, pp. 211 à 238

BOMBOIS TH., « Conditions et limites du pouvoir judiciaire face à l'autorité publique... Vol au-dessus d'un nid de vipères ? », *C.D.P.K.*, 2005/1, pp. 24 à 49

BOSLY H.D., « Les bruits et tapages nocturnes – Aspects pénaux », in X., *Droit de l'environnement, développements récents*, Story Scientia, 1989, pp. 74 à 79

BOSLY H.D., « La preuve en droit pénal de l'environnement », *Amén.*, n° spécial, 1995, pp. 33 à 36

BOUILLART Ph., « L'affichage et la publicité au regard du droit de l'urbanisme », *Amén.*, 1987, p. 114

BOURTEMBOURG J., « Chronique de jurisprudence. La cour d'arbitrage en 1991 et 1992 (1ère partie) », *A.P.T.*, 1993, n° 72, p. 263

I. S. BROUHNS, « Aspects juridiques du commerce de quotas d'émission de CO_2 », *Amén.*, 2006, pp. 9 à 18

CARETTE A., « Opzoek naar de inhoud en de draagwijdte van BAT(NEEC)", *T.M.R.*, 1996, p. 310

CLESSE J., « La responsabilité des accidents du travail et la responsabilité civile », *R.G.A.R.*, 1984, p. 10797

COENRAETS Ph., « Les responsabilités en matière d'environnement », *Coll. Environnement, Kluwer*, 1997

COENRAETS Ph. et MARON E., « Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé », Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 124

COENRAETS Ph. et DEWOLF P., « Les responsabilités civiles et pénales des sociétés et de leurs dirigeants en droit de l'environnement », *Rev. prat. soc.*, 1997, pp. 5 à 80

CONRUYT ET RIVALET F., « Champ d'application de la législation belge sur la responsabilité civile nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 37, juin 1986, pp. 63 à 71

CORNELIS L. et VUILLARD I., « La responsabilité du fait des choses », in *Responsabilités traités théoriques et pratiques*, titre III/livre 30, Bruxelles, Kluwer, 2000

CUYPERS D., « De aansprakelijkheid van de werknemer », *Or.* 1992, pp. 253 à 274

DALCQ Ch., « La responsabilité du fait des personnes agissant pour autrui », in *Responsabilités traités théoriques et pratiques*, titre IV/livre 40, Bruxelles, Kluwer, 2000

DALCQ R.O., « Le législateur contre le droit. A propos de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 », *R.G.A.R.*, 1979, n° 10040

DALCQ R.O., « Les responsabilités de l'entreprise : de la faute au risque », in *Les assurances de l'entreprise*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 3

DALCQ R.O., « A propos du principe de précaution », *R.G.A.R.*, 2000, n° 13.229

DE CALLATAY D. et ESTIENNE N., « De la faute inexcusable à la faute intentionnelle », in *L'indemnisation des usagers faibles de la route, col. Les dossiers du JT*, n° 35, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 103 à 138

DE COCK E. et autres, « Dispositions spécifiques relatives à des circonstances de travail particulières », *Rev. trav.*, juillet-août-septembre 1997, pp. 24 à 26

DE GREEF M., « L'avenir de la politique de prévention », in *50 ans de sécurité sociale ... et après ?, vol. 5. Quand le travail nuit à la santé*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 123 à 155

DE GREEF M., « Perspectives pour une politique de prévention efficace », in *50 ans de sécurité sociale ... et après ?, vol. 5. Quand le travail nuit à la santé*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 123 à 154

DEHOUSSE F., « La réforme de l'Etat et l'énergie nucléaire », obs. ss C.E., 4 avril 1986, *Ann. Dr. Lg.*, 1986, n° 1, 31ème année, pp. 327 à 346

DEHOUSSE F., « Le traité de Nice : tournant fondamental dans l'histoire de l'intégration européenne, *J.T.*, n° 6011, 12 mai 2001, pp. 409 à 412

DE JAEGERE P., « De aansprakelijkheid van de werknemer t.a.v. derden in het licht van artikel 18 van de wet betreffende de arbeidsovereenkomsten », in X., *Arbeidsrecht. Een confrontatie tussen theorie en praktijk*, Maklu, Antwerpen, 1994, pp. 263 à 295

DE KEZEL E., « Enkel problemen inzake de vergoeding van schade ten gevolge van invloedstelling aan asbest », note ss Civ. Louvain, 12 octobre 1999, *T.M.R.*, 2000, p. 338

DE KEZEL E., « La réparation du dommage corporel à la suite d'une exposition à l'amiante », *R.G.A.R.*, 2001, p. 13426-9

DELVAUX A. et MARCE I., « La loi sur le bien-être des travailleurs et la « sécurité chantier » », *Cah. Jur., association belge des juristes d'entreprises*, 1998, n° 5, pp. 65 à 70

DELPEREE F., « À propos des droits sociaux. Dix observations de méthodologie constitutionnelle », *liber amicorum* Maxime STROOBANT, Anvers, Mys & Breesch, 2000, pp. 255 et s.

DEMESSE Th., « Article 1384 al. 1 du Code civil : rien de nouveau ?... », *R.G.A.R.*, 1991, p. 11854

DEOM D. et PAQUES B., « Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers », *Amén.*, 1995, n° spécial

DE SADELEER N., « La juridicisation du principe de précaution », *Amén.*, 2000, n° spécial, pp. 14 à 16

DE SADELEER N., « L'émergence du principe de précaution », *J.T.*, n° 6010, 5 mai 2001, pp. 393 à 401

DE SADELEER N., « Le principe de précaution, un nouveau principe général de droit », *J.T.E.*, mai 2003, pp. 129 à 134

DE SADELEER N, « Grandeur et servitudes du principe de précaution en matière de sécurité alimentaire et de santé publique », *in* NIHOUL P. ET MAHIEU S. (dir.), *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 315 à 344

DE SADELEER N. ET NOIVILLE CH., « Les organismes génétiquement modifiés (O.G.M.) au regard du droit communautaire. Examen critique de la directive 2001/18/CE, *J.T.-dr. eur.*, 2002, pp. 81 à 85

DE SCHUTTER O., « La protection du travailleur vis-à-vis des nouvelles technologies dans l'emploi », *Rev. trim. D. H.*, 2003, pp. 627 à 664

DE WOLF P., LAMBOTTE A. et BERTEAUX D., *Gestion des risques et assurances en matière d'environnement,* Environnement et gestion, n° 17, Kluwer, Diegem, 28 mai 1998

DEJEANT-PONS M., « Le droit de l'homme à l'environnement en tant que droit procédural », in M. DEJEANT-PONS et M. PALLEMAERTS, in *Droit de l'homme et environnement*, éd. du Conseil de l'Europe, 2000, pp. 21 à 43

DUBUISSON B., « Question choisie en droit de la responsabilité contractuelle », in *La théorie générale des obligations, C.U.P.,* vol. 27, décembre 1998, Liège, Larcier, pp. 95 à 166

DUBUISSON B., « Regards croisés sur le principe de précaution », *Amén.*, 2000, n° spécial, pp. 17 à 23

DUBUISSON B., « Les immunités civiles ou les déclins de la responsabilité individuelle : coupables n'est pas responsables », in *Droit de la responsabilité. Morceaux choisis, C.U.P.*, vol. 68, 01/2004, Liège, Larcier, pp. 73 à 128

DUMONT H., « Les autorisations d'exploitation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes. Incidences de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles », *Rev. trav.*, 1983/4, p. 197

DUMONT H., « L'apport des droits fondamentaux au droit de l'environnement, de l'urbanisme et du logement », *Amén.*, 1996, n° spécial, pp. 287 à 294

D'URSEL D. et MARTIN-BOSLY B., « La réparation des dommages causés par l'industrie nucléaire », *in La réparation des dommages catastrophiques*, X., *La réparation des dommages catastrophiques. Les risques technologiques majeurs en droit international et en droit communautaire*, Travaux des XIIIèmes journées d'études juridiques Jean Dabin organisées par le département de droit international Charles de Visscher, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 507 à 515

FAGNART J.L., « L'interprétation de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil en droit belge », in *Les obligations en droit français et en droit belge,* Paris et Bruxelles, Dalloz et Bruylant, 1993, p. 281

FAURE N., « Les causes exonératoires en droit pénal de l'environnement », *Amén.*, 1995, n° spécial, pp. 16 à 31

GERARD A., « De quelques aspects internationaux et européens de la protection juridique de l'environnement », *Rev. dr. U.L.B.*, 12-1995, pp. 225 à 267

GERVASONI B., « La loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales : incidences en droit de l'environnement », *Amén.*, 2001, pp. 204 à 222

JONGEN F., « La publicité de l'administration », *J.T.*, 2 décembre 1995, pp. 777 à 788

GOOSSENS Ch., « Le régime juridique des autorisations requises pour l'exploitation des établissements industriels en Belgique », *Rev. int. des Sc. Adm.*, 1953, p. 608

GOSSERIES A ., « Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement. Examen de la jurisprudence wallonne (1993-1996) », *Amén.*, 1997, pp. 85 à 96

GROSJEAN R., « L'exposition aux agents chimiques sur les lieux de travail », *Rev trav.*, juillet-août-septembre 1995, pp. 22 à 26

GURTWITH S. et NAIM-GESBERT E., « Science et droit de l'environnement : réflexions pour le cadre conceptuel du pluralisme de vérités », *R.I.E.J.*, 1995/34, pp. 33 à 98

HACHEZ I., « L'effet de « standstill » : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? », *A.P.T.*, 2001/1, pp. 30 à 57

HAENEN V., « Vers une approche intégrée : la directive 96/61 du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) », *Amén.*, 1997, p. 10

HANOTIAU M., « Le droit à l'information », *Rev. Trim. D. H.,* 1993, pp. 23 à 56

HAUMONT F., « La notice d'évaluation préalable des incidences d'un projet sur l'environnement », in *Permis d'exploitation et Etudes d'incidences, Droit et Gestion communale*, n° 3, La Charte, Bruges, 1992, pp. 59-75

HAUMONT F., « La non tansposition en droit interne par l'autorité fédérale de certaines directives en matière d'environnement », *Journ. Proc.*, 1993, liv. 246, pp. 26 et 27

HAUMONT F., « Du fait générateur de l'autorisation environnementale au projet mixte », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 469 à 505

HAUMONT F., « L'action en cessation, une tentative de limite des atteintes à l'environnement », *Etudes foncières*, ADEF, Paris, n°72, 1996

HAUMONT F., « Environnement : un droit inaccessible », obs. sous Corr. Liège, 20 juin 1997, *Journ. Procès*, 5 sept. 1997, p. 26

HAUMONT F., « La notion de trouble anormal de voisinage, à la croisée du droit privé et du droit public », in *Philosophie du droit et droit économique, quel dialogue? Mélanges en l'honneur de Gérard FARJAT*, Ed. Frison-Roche, Paris, pp. 175-183

HAUMONT F., « Le management environnemental », *Amén.,* 1999, n° spécial, p. 79

HAUMONT F., « L'information environnementale : responsabilité des pouvoirs publics », in *La responsabilité civile liée à l'information et au conseil*, F.U.S.L., Bruxelles, 2000

HAUMONT F., « Décentralisation en urbanisme et environnement », in *Amén.*, n° spécial 2000, pp. 49-55

HAUMONT F., « Les normes de qualité, la sécurité des produits et les aliments génétiquement modifiés », in *Les industries agroalimentaires et la protection de l'environnement, Actualités Scientifiques,* Tunis, 2001, pp. 340 et s.

HAUMONT F., « La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement : quelques bouleversements en perspective », *Amén.,* 2001, pp. 298-304

HAUMONT F., « Le régime juridique des organismes génétiquement modifiés », *Forum de l'environnement,* Antibes, 9 février 2002, 29 p.

HAUMONT F., « Evolution du droit de l'environnement en Belgique (2000-2002) », *R.E.D.H.,* mai 2003, pp. 51-65

HAUMONT F., « Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence », *R.J.E.*, 2005, n° spécial, pp. 41 à 53

HENRY P. et DEBRY J.-T., « La responsabilité du fait des produits défectueux : derniers développements », *Droit de la responsabilité. Morceaux choisis*, C.U.P., vol. 68, 01/2004, Liège, Larcier, pp. 133 à 195

IMBRECHT W., « Le rôle du comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail », *Rev. trav.*, juillet – août – septembre 1994

HUBEAU B., « Le droit au logement, un droit social fondamental », *Amén.*, 1996, numéro spécial, pp. 276 à 286

JACOBS G., « Beste beschikbare technieke in het nieuwe Vlarem », in X. *Milieuvergunningen anno 2000. De wijziging van 12 januari 1990 en 19 januari 1990*, pp. 101 à 143

JADOT B., « De l'illégalité du permis d'exploiter un établissement qui cause un trouble excessif de voisinage », *A.T.D.F.*, n° 13, juillet 1983, pp. 26 à 34

JADOT B., « La protection régionale de l'environnement : l'exemple des déchets », *R.R.D.*, 1988, pp. 249 à 259

JADOT B., obs. ss Liège, 21 mai 1992, *Amén.*, 1993, p. 54

JADOT B., « Le droit à l'environnement », *in Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 257 à 271

JADOT B., « Le droit à la conservation de l'environnement », *Amén.*, 1996, n° spécial, pp. 229 à 236

JADOT B., « Répartition des compétences entre les Régions et l'autorité fédérale versus politique de l'environnement efficace et cohérente ? », *Amén.*, n° spécial 2000, p. 30

JANS D., « Le décret relatif aux permis d'environnement », *R.D.C.*, n° 2000/5

LAMBERT P., « Le droit de l'homme à un environnement sain », *Rev. trim. D. H.*, 2000, pp. 565 à 580

LAMOTTE J.M. et VAN EMELEN J., « La prévention, essence de la médecine du travail », *in Rev. trav.*, juillet-août-septembre 1994, pp. 33 à 44

LAMOTTE J.M. et VAN EMELEN J., « L'analyse des risques, nouveau pilier de la politique de prévention », *Rev. trav.*, juillet-août-septembre 1995, pp. 8 à 21

LARMUSEAU I., « Het voorzorgbeginsel niet langer een papiertijger ? », *A.J.T.*, 1998-1999, pp. 811-815

LARMUSEAU I., « Het voorzorgbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak : zoveel hoofden, zoveel zinnen ? », *T.M.R.*, 2000, pp. 24 à 32

LEJEUNE Y., « La gestion des intérêts généraux par les communes », *A.P.T.*, 1986, p. 126

LEJEUNE Y., « Sur les méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétence », obs. ss C.E., 4 avril 1986, *J.T.*, 1987, pp. 265 à 270

LEJEUNE Y., « La protection contre les radiations ionisantes : une tâche nationale ? », obs. ss C.E., 4 avril 1986, *Mouv. comm.* n° 8-9/1987, p. 352

LENAERTS H., « Gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen », in *Adm. Lexicon*, Bruges, Die Keure, 1962

LEROY M., Contentieux administratif, Bruxelles, Bruylant, 2000

LOMBAERT B., « La protection juridictionnelle de la propriété privée face aux empiètements de l'administration », *Rev. trim. D. H.,* 1995, pp. 33 à 40

MARTENS P., « L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution », *Rev. b. dr. const.*, 1995, pp. 3 à 20

MAST A., « Précis de droit administratif belge », Story-Scientia, Bruxelles, 1966

MAHIEU M. et VAN DROOGHENBROECK S., « La responsabilité de l'Etat législateur », *J.T.*, 1998, pp. 825 à 846

MAHIEU S. et NIHOUL P., « La réglementation applicable aux O.G.M. dans l'Union européenne », *J.T.E.*, 2004, pp. 193 à 197

NEURAY J.F., « Les libertés économiques et l'environnement », *Amén.*, 1996, numéro spécial, pp. 215 à 228

NEURAY J.F., « La théorie des troubles de voisinage est-elle bonne pour l'environnement ? », in *Mélanges Hanotiau*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p 199 à 231.

NEURAY J.F., « L'affaire dite du « deurganckdok » ou de la « balance des intérêts » à la Cour d'arbitrage », *Amén.*, 2003, pp. 162 à 169

NEURAY J.F., « L'intervention de l'administration dans le choix du mode de réparation en droit de l'urbanisme et de l'environnement », *Amén.*, 1995, n° spécial, pp. 37 à 46

NEURAY J.F. et PALLEMAERTS M., « Les relations entre les politiques de l'énergie et de l'environnement : convergences ou dissonances ? », *Amén.*, 1998, p. 3

ORBAN de XIVRY E., "Les responsabilités en cas de dommages produits par des déchets : état du droit existant », *Amén.*, 1990, n° spécial, p. 26

ORBAN de XIVRY E. et THIEL P., « Répartition des attributions, § 4, l'environnement », in *La Belgique fédérale*, Bruylant, 1994, p. 227

OSCHINSKY S. et Y., « Les organismes génétiquement modifiés et le droit », *J.T.*, 2000, pp. 781 à 786

OST F., « Quel rapport juridique à la nature : laissez-faire, réglementation, contrat naturel ou responsabilité ? », *Amén.*, 1991, pp. 190 à 195

OST F., « Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective », in *L'actualité du droit de l'environnement*, actes du colloque des 17 et 18 novembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 23 à 51

OST F., « Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective ? », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 23 à 51

OST F., « Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective ? », *Act. dr. env.*, 1995, pp. 29 à 44

PALLEMAERTS M., « Le droit de l'homme à un environnement sain en tant que droit matériel », in M. Dejeant-Pons et M. Pallemaerts, *Droits de l'homme et environnement*, éd. du Conseil de l'Europe, 2000, pp. 9 à 19

PÂQUES M., « L'intégration en droit belge de la directive du conseil 82/501 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (directive Seveso). Les problèmes de compétences après la réforme des institutions », *A.P.T.*, 1987, pp. 245 à 274

PÂQUES M., « Egalité et non-discrimination, urbanisme et environnement », *Amén.*, 1996, numéro spécial, pp. 256 à 275

PÂQUES M., « Permis d'urbanisme et évaluation des incidences sur l'environnement, droit européen et régional », *R.R.D.*, 1997, n° 85, p. 63

PÂQUES M., « L'impassible théâtre, la norme et la sanction », *Amén.*, 1997, n° spécial, pp. 65 à 71

PÂQUES M., « Articulation de la police générale communale et des polices spéciales de l'urbanisme et de l'environnement », in *Communes et Région : quel partenariat pour le XXIème siècle*, Bruxelles, UVCW, 1999

PÂQUES M., « La Cour de justice des Communautés européennes et le principe de précaution, l'ESB et l'OGM », *Amén.*, 2001, pp. 5 à 9

PÂQUES M., « Le principe de subsidiarité, la police administrative générale et la police de l'aménagement du territoire et de l'environnement », in *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 224

PÂQUES M., « Fédéralisme et politique intégrée de l'environnement », in *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003

PÂQUES M., « Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne », *Amén.*, 2003, n° spécial, pp. 29 à 45

PÂQUES M., « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : chronique d'une naissance annoncée », *J. T.*, 2004, p. 169

PÂQUES M., et CHARNEUX S., « Du quota d'émissions de gaz à effet de serre », *R.E.D.E.*, 2004/3, pp. 266-278

PERNOT A., « Preventieorganismen en preventiebeleid in België», *HIVA*, K.U. Leuven, 1985, p. 106

POPELIER P. « De aansprakelijkheid van de wetgever wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel », *R.W.*, 1997-1998, pp. 264-266

ROMAIN J.F., « Existe-t-il un principe général de responsabilité présumée en matière extra-contractuelle (article 1384, alinéa 1er, du Code civil) ? », *R.G.A.R.*, 1997, p. 12851

RENAUDIERE Ph., « Proposition de directive concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets », *Amén.*, 1990, n° spécial, p. 35

RENAUDIERE Ph., « La directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement », in *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un projet juridique ?*, FUSL, 1991, p. 15.

RENAUDIERE Ph. et DE SADELEER N., « La protection de l'environnement contre des risques de biotechnologie. Les directives européennes et leur intégration en droit belge », *Amén.*, 1991, pp. 75 à 88

SAMBON J., « L'accès à l'information en matière d'environnement comme droit fondamental », *Amén.*, 1996, numéro spécial, pp. 237 à 255

SAMBON J. et DE SADELEER N., « La réforme de la police des établissements classés dans la région de Bruxelles-capitale », *Amén.*, 1992, p. 206

SANCY M., « Procédure d'obtention des permis de bâtir et des permis d'exploitation des établissements nucléaires en Belgique », *A.T.D.F.*, n° 2, décembre 1977, pp. 25 à 29

SCHAMPS G., « Le relâchement des liens entre les responsabilités pénales et civiles. La mise en danger, distincte du principe de précaution », in *Liber Amicorum Jean du Jardin*, Kluwer, Bruxelles, 2001, pp. 381-429

SCHAMPS G., « Le principe de précaution, dans un contexte de droit communautaire et de droit administratif : vers un nouveau fondement de la responsabilité civile ? » in *Mélanges offerts à Marcel Fontaine*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 211 à 244

SIMONART H., « La méconnaissance des normes supérieures de droit international », in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 343 à 359

SMETS H, « Une charte des droits fondamentaux sans droit à l'environnement », *Rev. eur. env.*, 4/2001, pp. 383 à 415

SUETENS L.P., « Le droit à la protection d'un environnement sain (article 23 de la Constitution belge) », in *Les hommes et l'environnement, étude et hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1999, pp. 489 à 498

THUNIS X., « Le temps de la responsabilité. Réflexions sur la Convention du Conseil de l'Europe et sur le Livre vert concernant la réparation des dommages causés à l'environnement », *Amén.*, 1993, p. 215

THUNIS X., « Le droit de la responsabilité, instrument de protection de l'environnement. Réflexions sur quelques tendances récentes »,*in I.G.E.A.T., Actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 261 à 282

THUNIS X., « Le droit de la responsabilité en matière écologique, entre relecture et création », *in* OST F. et GUTWIRTH S. (dir), *Quel avenir pour le droit de l'environnement*, Vub Press, Bruxelles, 1996, pp. 355 à 378

THUNIS X., « En guise de conclusion : le poids des responsabilités », *Amén.*, 2004, n° spécial

THUNIS X. et DE SADELEER N., « Le principe du pollueur-payeur : idéal régulateur ou règle de droit positive ? », *Amén.*, 1995, n° spécial, pp. 3 à 15

TULKENS F., obs. ss Civ. Namur (réf.), 9 février 1993, *Amén.*, 1992, pp. 120 et 121

UYTTENDAELE M., « Le fédéralisme inachevé », Bruxelles, Bruylant, 1991

VAGMAN A., « La nouvelle directive « SEVESO ». Sa transposition en droit belge à l'égard de la répartition des compétences entre Etats, Régions et Communautés », *Amén.*, 1997, pp. 247 à 263

VAN BOL J.M., « L'environnement, matière régionale à part entière ? », A. T. D. F., n° 8, octobre 1980, pp. 1 à 10

VAN BOL J.M., « Les matières communautaires et régionales », *J.T.*, 1981, p. 636

VANDAMME F., « La révision de la Charte sociale européenne », *R.I.T.*, vol. 133, 1994, n° 5-6, pp. 697 à 717

VANDEN HEEDE R., « De la médecine du travail vers la santé au travail – de l'examen médical à la gestion du risque », *in Le travail nuit à la santé, 50 ans de sécurité sociale ... Et après ?*, Volume 5, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 115 à 122

VAN DROOGHENBROEK S. « La responsabilité du fait de la fonction normative. Propos suscités par la réception et la contagion dans l'ordre juridique belge de la jurisprudence de la Cour de justice relative à la responsabilité des Etats membres du fait de la violation du droit communautaire », *J.T.*, 1997, pp. 105 à 112

VAN DROOGHENBROEK J. et INGHELS B., « La faute du travailleur dans la loi sur les contrats de travail ; le retour à la responsabilité en matière d'accidents du travail », in *La*

faute dans les différentes branches du droit, Actes de la journée d'étude Paul Rigaux, organisée à Louvain-la-Neuve le 10 juin 1999

VAN WELKENHUYZEN, « Redistribution des pouvoirs et répartition des compétences dans la Belgique de demain », *J.T.*, 1982, p. 219

VERDUSSEN M., « Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal », Bruxelles, Bruylant, 1995

VERDUSSEN M., « La protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles des Etats d'Europe occidentale », *Rev. dr. hom.*, Tempus, 1998, pp. 109 et s.

VERDUSSEN M., « Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale », *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, 2005, pp. 173 à 202

VERDUSSEN M. et de BRUYN D., « La protection des droits de l'homme et le rôle des administrations en Belgique », *R.I.S.A.*, 3/1999, pp. 495 et s.

VERDUSSEN M. et NOEL A., "Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993 », *A.P.T.*, 1994, pp. 127 et s.

VERDUSSEN M. et RENDERS D., « Le droit de propriété face aux politiques d'aménagement du territoire. Analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour d'arbitrage », *Amén.*, 1996, numéro spécial, pp. 195 à 211

VERHAEGEN J., « Vers l'abandon d'une jurisprudence séculaire. A propos de la proposition de loi n° 298/2000 abolissant la théorie de l'unité des fautes pénale et civile », *J.T.*, 2001, pp. 516 à 517

VERMEULEN P., « Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes », *Rev. adm.*, 1953, pp. 53 à 62

VIANE J. et GEYSEN W., « Wettelijke voorschriften omtrent de veiligheid van electrische installaties in bedrijven en in privé-woningen », *R. W.*, 1978, col. 1677

3.2. Doctrine étrangère

3.2.1. Doctrine française

X., *Droit du travail et droit de l'environnement*, Actes du colloque de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, Toulouse, 30 sept. – 1er oct. 1993, *coll. Dr. et écon. env.*, Paris, 1994

AKANDJI-KOMBE J.-F., «La procédure de réclamation collective dans la charte sociale européenne – chronique des décisions du comité européen des droits sociaux », *Rev. trim. D. H.*, 2001, pp. 1035 à 1061

ASCHIERI A., « *Santé-environnement: défis pour le troisième millénaire* », *BDEI*, 2003, n° spécial, pp. 4 à 27

AUBERT J et PETIT R.., *La police en France*, Berger-Levrault, Paris, 1981

BARALLE P.-J., « Intervention foncière et maîtrise de l'urbanisation aux abords des établissements dangereux », *Dr. env.*, n° 1913, novembre 2003, pp. 220 à 223

BARATHIEU G. « La formation écologique dans l'entreprise », in *Droit du travail et droit de l'environnement,* Toulouse, 30 sept. – 1er oct. 1993, *coll. Dr. Et écon. Env.*, Paris, 1994

BAUCOMONT M., « La directive « *Seveso II* » concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *B.D.E.I.*, 1/99, p. 11.

BAUD J.P., « Le voisin protecteur de l'environnement », *R.J.E.*, 1978, pp. 16 à 33

BAUD J.P., « Les hygiénistes face aux nuisances industrielles dans la première moitié du XIXème siècle », *R.J.E.*, 3/1981, pp. 205 à 220

J.P. BAUD, « Quelque chose d'Hippocrate à l'origine du droit de l'environnement », in *Genèse du droit de l'environnement*, t. I, , Paris, L'Harmattan, 2001.

BELANGER M., « Problématique des interactions », *Rev. eur. env.*, 1998/4, pp. 377 à 383

BIGET C., « Principe de précaution et santé publique. Le juge communautaire précise les conditions d'application du principe de précaution en matière de santé », *A.J.D.A.*, 2002, 13 octobre 2002, p. 779

BILLET Ph., « Les plans de prévention des risques technologiques : vers une reconfiguration du voisinage des installations à risque », *Dr. env.*, n° 1913, novembre 2003, pp. 215 à 219

BOISSON DE CHAZOURNES L. et DESGAGNE R., « Le respect des droits de l'homme et la protection de l'environnement à l'épreuve des catastrophes écologiques : une alliance nécessaire », *Rev. dr. ULB*, 12-1995, pp. 29 à 51

BOISSON DE CHAZOURNES L., DESGAGNE R. et ROMANO C., Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 16 juin 1972, U.N. Doc. A/ Conf. 48/14 Rev. 1, Pedone, Paris 1998, p. 22

BOIVIN J.P., « Le volet social de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques », *B.D.E.I.*, n° 2/2004, pp. 1 à 8

BOIVIN J.-P. et HERCE S., « La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs », *A.J.D.A.* n° 33/2003, 6 octobre 2003, p. 1765

BOSSIS G., « L'affirmation de la primauté du principe de précaution sur l'avis des experts », *Dr. env.*, n° 62, octobre 2002, pp. 250 à 254

BOTHE M., « La relation entre le droit international de la santé et le droit international de l'environnement », *Rev. québécoise de droit international*, 1985, pp. 124 à 137

BOTHE M., « Le droit à la protection de l'environnement en droit constitutionnel allemand », *R.J.E.*, n° 4-1994, pp. 313 à 318

BOUDANT J., « Principe de précaution et risques : l'exemple des OGM », *Rev. eur. env.*, 1998/4, pp. 415 à 433

BROCAL VON PAUEN F., « La Responsabilité de l'Etat et le risque alimentaire et sanitaire. Entre prévention et précaution », *A.J.D.A.*, 14 mars 2005, p. 522

BRIXI O., « Le travail, c'est aussi la santé », Revue PREVENIR, n° 40 , 1er semestre 2001, pp. 63 à 66

BULTRINI A., « La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire », *Rev. trim. D. H.*, 2002, pp. 5 à 43

BYK Ch., « Progrès scientifique et droits de l'homme : la rupture ? », *Rev. trim. D. H.*, 2003, pp. 363 à 386

CABRILLAC R., FRISON-ROCHE N.A. et REVET Th. (dir), *Libertés et droits fondamentaux*, 9ème éd., Paris, Dalloz, 2003

CAILLOSSE J., *Introduire au droit*, Paris, Montchrestien, 2ème éd., 1995

CANS Ch., « Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *R.F.D.A.*, juillet-août 1999, pp. 750 à 762

CANS Ch., « Plaidoyer pour un droit de l'environnement moins anthropocentriste. Réflexions insolentes sur la place croissante des préoccupations sur une terre dans le droit de l'environnement », *Dr. Env.*, juillet–août 2000, n° 80, pp. 10 à 12

CHABANNE-POUZYNIN L., « La prise en compte de la santé dans les études d'impact des installations classées », *Dr. env.*, juillet-août 2000, n° 80, p. 15

CHABANNE-POUZYNIN L., « Information et évaluation sur les risques technologiques », *Dr. env.*, n° 113, novembre 2003, pp. 210 à 214

CHABAS F., «L'interprétation de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil en droit français », *in Les obligations en droit français et en droit belge,* Paris et Bruxelles, Dalloz et Bruylant, 1993, p. 271

CHAHID-NOURAÏ N., « La portée de la Charte pour le juge ordinaire », *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, pp. 1175 à 1181

CHARBONNEAU S., « L'acceptabilité sociale du risque sanitaire en droit européen de l'environnement », *Rev. eur. dr. env.*, 1998/4, pp. 384 à 392

CHARBONNEAU S., « Modification de la directive Seveso. Le retour d'expérience », *Dr. env.*, n° 116, mars 2004, p. 42

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, explications relatives au texte complet de La Charte, Conseil de l'Union européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, décembre 2000

CHEMIN PH., « Le projet REACH : un impératif pour la santé et l'environnement ou une contrainte excessive pour l'industrie chimique européenne ? », *B.D.E.I.*, n°3/2004, pp. 4 à 9.

CHIASSERINI V., « L'information dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques », *B.D.E.I.*, n° 2/2004, pp. 9 à 20

CICOLELLA A., « Risques toxiques : pourquoi le principe de précaution s'arrêterait-il à la porte des entreprises ? », *Revue Prévenir,* n° 40, premier semestre 2001, pp. 205 à 210

CORCELLE G., « 20 ans après Stockholm : la conférence des Nations-Unies de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement : point de départ ou aboutissement ? », *R.M.C. et U.E.,* n° 365, février 1993, pp. 107 à 135

CORNU M. et FROMAGEAU J., *Genèse du droit de l'environnement*, T. I, L'Harmattan, Paris ,2001

DEHARBE D., « Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs : la directive n° 96/61/CE du Conseil de l'Union européenne du 24 septembre 1996 », *R.J.E.,* 2/1998, pp. 171 à 185

DEHARBE D., « La réalité juridique du droit à l'information en environnement industriel », *B.D.E.I.*, n° 1/2005, pp. 6 à 20

DEHARBE D., « Commerce et environnement au travers du prisme des installations classées », *Dr. env.*, n° 124, décembre 2004, pp. 261 à 268

DEHARBE D., « Quelques réflexions insolentes sur les significations politiques du volet technologique de la loi risques ... », *Dr. env.*, n° 1913, novembre 2003, pp. 234 à 237

DEJEANT-PONS M., « Le droit de l'homme à l'environnement, droit fondamental au niveau européen dans le cadre du conseil de l'Europe, et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *R.J.E.*, n° 4/1994, pp. 373 et s.

DE LA MARE N., *Traité de la Police*, Brunet, Paris, 1724

DELHOSTE M. F., « L'environnement dans les constitutions du monde », *Rev. dr. publ.*, n° 2-2004, pp. 441 à 445

DELIESSCHE F., « Exploitation d'une installation classée sans autorisation et homicide involontaire », commentaire sous Cass. fr. (crim.), 5 février 2002, Magnin, *Dr. env.*, n° 108, mai 2003, pp. 85 à 88

DE SALVIA M ; « Droits et devoirs en matière d'environnement selon la Convention européenne des droits de l'homme », *in Les nouveaux droits de l'homme en Europe,* Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 253 à 268

DIAS VARELLA M., « Différences d'interprétation sur un même sujet : le principe de précaution, la CGI, l'OMC et la CJCE », *Rev. eur. env.*, I/2004, pp. 19 à 30

DRAGO R., *La protection du voisinage et de l'environnement, rapport de synthèse*, travaux de l'Association Henri CAPITANT, t. XXVII, Paris, Dalloz, 1976, pp. 457 à 462

DROUET S., « *Santé et environnement en France : deux siècles de « symbiose » juridique (1802-2002)* », R.J.E., 3/2003, pp. 319 à 338

DUBOUIS L., « L'Europe de la santé », *Ann. Dr.*, 1993, pp. 143 à 164

DUPUY T.- N., « Le rôle de l'Etat dans l'organisation des dommages catastrophiques internationaux », in *La réparation des dommages catastrophiques. Les risques technologiques majeurs en droit international et en droit communautaire,* Travaux des XIIIèmes Journées d'étude juridique Jean Dabin organisées par le Département de droit international Charles De Visscher, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 221.

ENRICH I MAS M., « Les droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme », *Rev. trim. D. H.*, 1992, pp. 147 à 180

EWALD F. (Dir.), *Naissance du code civil, la raison du législateur*, Flammarion, 1989

FORSTHOFF E., *Traité de droit administratif allemand*, Bruxelles, Bruylant, 1969

FRANC M., « Traitement juridique du risque et principe de précaution », *A.J.D.A.*, 3 mars 2003, pp. 360 à 365

FRUMER PH., « Protection de l'environnement et droits procéduraux de l'homme : des relations tumultueuses ? », *Rev. trim. D. H.*, 1998, pp. 813 à 833

GOLIARD F., « Législation environnementale et responsabilité de l'Etat », *R.J.E.,* 2/1998, pp. 187 à 198

JEGOUZO Y., TREBULLE F.G. et FONBAUSTIER L., « Implantation d'installations de téléphonie mobile et principes de précaution, observations à l'occasion d'un arrêt du Conseil d'Etat », *R.D.I.*, janv./févr. 2004, pp. 73 à 81

JEGOUZO Y, « La Charte de l'environnement », *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, p. 1156

GRÜN A., *Traité de la police administrative générale et municipale*, Veuve Berger-Levrault et fils, Paris, 1862

GUETTIER Ch., « L'état face aux contaminations liées à l'amiante », *A.J.D.A.*, 20 juin 2001, pp. 529 à 537

GUILBERT F., *Le pouvoir sanitaire. Essai sur la normalisation hygiénique*, thèse de doctorat, Strasbourg, 1992

HALPERIN J.-L., « Propriété et souveraineté de 1789 à 1804 », *Droits*, n° 22, P.U.F., 1995, p. 67

HALPERIN J.-L., *Histoire du droit privé français depuis 1804*, P.U.F., Paris, 2001

HERMITTE M.-A. ET NOIVILLE, CH. « La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Une première application du principe de prudence », *R.J.E.*, 3-1993, pp. 391 à 423.

HERMON C., « La réparation du dommage écologique. Les perspectives ouvertes par la directive du 21 avril 2004 », *A.J.D.A.*, 4 octobre 2004, pp. 1792 à 1800

HERVE-FOURNEREAU N., *L'entreprise et le droit communautaire de l'environnement*, Ed. Apogée, Rennes, 2000

KISS A., « Le droit à la conservation de l'environnement », *R.U.D.H.*, 1990, vol. 2, n° 12, pp. 445 à 448

KISS A., « Après le cinquantième anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Et le droit à l'environnement ? », *R.J.E.*, 1/1999, pp. 5 à 7

KISS A., « Un droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'Union européenne », *R.J.E.*, 4/2001, pp. 381 et 382

KISS A. et BEURIER J.P., *Droit international de l'environnement*, 2ème Ed., Paris, Pédone, 2000

KOSCISKO-MORIZET N., « Un droit pour les générations futures », *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, p. 1145

KOURILSKY Ph. et VINEY G., « Le principe de précaution », rapport au premier Ministre, 15 octobre 1999

LABAYLE H., « Droits fondamentaux et droit européen », *A.J.D.A.*, n° spécial, 20 juillet/20 août 1998, pp. 75 à 91

LAMBERT-FAIVRE Y., *Le droit du dommage corporel. Système d'indemnisation*, 2e éd., Dalloz, Paris, 1993

LANNOY L., « L'indemnisation et l'évaluation des dommages de catastrophes technologiques », *Dr. env.*, n° 1913, novembre 2003, pp. 226 à 228

LANNOY L., « Passif environnemental et responsabilité en droit des sociétés », *Dr. env.*, n° 124, décembre 2004, pp. 269 à 274

LARROUY-CASTERA X., « Réglementation des installations classées à haut risque et maîtrise de l'urbanisation : les insuffisances majeures », *Dr. env.*, n° 94, décembre 2001, pp. 272 à 276

LONDON C., *Environnement et stratégie de l'entreprise. Dix concepts clefs*, Rennes, Apogée, 1993

LONDON C., "Responsabilité environnementale : l'action communautaire", *Bull. dr. environ. Indus.*, 2/2001, pp. 2 à 8
LAURENT C., « Le droit à la vie et l'environnement », *Dr. env.*, n° 107, avril 2003, pp. 71 à 74

MEKOUAR M. A., « Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme », *in* KROMAREK P. (dir), *Environnement et droit de l'homme,* Unesco, 1987, pp. 91 à 105

MALJEAN-DUBOIS S., « La conformité aux textes l'O.M.C. de l'interdiction de l'amiante par la France (O.M.C., Organe d'appel, 12 mars 2001), *Petites Affiches*, 30 avril 2002, n° 86, pp. 6 à 14

MARTIN G.J., « La responsabilité civile pour les dommages à l'environnement et la convention de Lugano », *R.J.E.,* 1994, pp. 121 à 136

MARTIN G. J., « Principe de précaution, mesures provisoires et protection de l'environnement », *Amén.*, 1996, p. 215

MARTIN G. J., « Précaution et évolution du droit », in *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines, Ed. Maison des sciences de l'homme*, Paris, Institut National de la recherche et de l'agronomie, 1997, pp. 331 à 351

MARTIN G. J., « Le concept de risque et la protection de l'environnement : évolution parallèle ou fertilisation croisée ? », in *Les hommes et l'environnement*, Frison-Roche, Paris, 1998

MARTIN G.J., « Le concept de risque et la protection de l'environnement : évolution parallèle ou fertilisation croisée ? », in *Les hommes et l'environnement, hommage à Alexandre Kiss,* Paris, Frison-Roche, 1999

MOLINER M., « Le principe de précaution dans le dossier climatique », *Dr. env.*, n° 108, mai 2003, pp. 90 à 93

MORIN J.-Y., *Libertés et droits fondamentaux dans les constitutions des Etats ayant le français en partage*, Bruxelles, Bruylant, 1999

NAIM-GESBERT E., *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruxelles, VUBPRESS et Bruylant, 1999

NOIVILLE Ch., « La conformité aux textes de l'O.M.C. de l'interdiction de l'amiante par la France (O.M.C., Groupe spécial,18 septembre 2000), *Petites Affiches*, 13 mars 2001, n°51, pp. 12 à 18

NOIVILLE Ch., *Du bon gouvernement des risques*, P.U.F., 2003

PECCOLO G., « Le droit à l'environnement dans la constitution italienne », *R.J.E.*, n° 4-1994, pp. 335 et s.

PETITI CH., «La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs : un progrès ? », *Dr. soc.*, 1990, n° 4, avril 1990, pp. 387 à 389

PETITI CH., « La charte sociale européenne révisée », *Rev. trim. D. H.*, 1997, pp. 3 à 16

PICARD E., *La notion de police administrative*, Bibliothèque de Droit public, t. II, Paris, 1984

PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, 4ème Ed., Dalloz, Paris, 2001

PRIEUR M., « L'environnement entre dans la Constitution », *Dr. env.*, n° 106, mars 2003, pp. 38 à 41

PRIEUR M., « La responsabilité environnementale en droit communautaire », *R.E.D.E.*, 2/2004, pp. 129 à 141

PRIEUR M., « Les nouveaux droits », *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, pp. 1157 à 1174

Principes de précaution, *R.J.E.*, n° spécial, Limoges, 2000

RAYNAUD J., *Les atteintes aux droits fondamentaux dans les actes juridiques privés*, Aix-en-Provence, PUAM, 2003

RAZAFINDRATANDRA Y., « La prise en considération des risques sanitaires dans la réhabilitation des risques industriels », *Dr. env.*, juillet – août 2000, n° 88, p. 16).

RAZAFINDRATANDRA Y., « La participation des salariés à la prévention des risques technologiques », *Dr. env.*, n°113, novembre 2003, pp. 224 à 225

REMONT-GOUILLOUD M., *Du droit de détruire*, P.U.F., Paris, 1989

RIVERO J. et SAVATIER J., *Droit du travail*, 9e éd., P.U.F., 1984, spéc. pp. 293 à 304

ROBIN-OLIVIER S., « Les références aux droits sociaux fondamentaux dans le Traité D'Amsterdam », *Dr. soc.*, n° 6, juin 1999, pp. 609 à 621

RODIERE P., « Travail et environnement : aspects des droits international et européen », in *Droit du travail et droit de l'environnement*, Toulouse, 30 sept – 1er oct 1993, , *coll. Dr. et écon. env.*, Paris, 1994

ROMI R., « La constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement : de la grandeur à la mesquinerie ? Les contours du rapport Coppens », *Dr. env.*, n° 109, juin 2003, pp. 114 à 119

ROMI R., « Les pouvoirs du maire en matière de gestion des risques industriels », *Dr. Env.*, n° 116, mars 2004, p. 35

ROMI R., « Droit de l'O.M.C. et environnement : le « tout-commerce contre la protection ? », *Dr. env.*, n° 124, décembre 2004, pp. 237 à 240

ROUYERE A., « La responsabilité civile en matière de risques sanitaires. Audaces et concessions des textes européens », *Rev. eur. env.*, 1998/4, pp. 399 à 414

SEGUIN D., « Les atteintes à l'environnement dans la responsabilité civile : de l'illicite à l'anormal », *Dr. env.*, n° 117, avril 2004, p. 69

SEILLAN H., « Du droit de la santé au droit du danger », *Rev. eur. env.*, 1998/4, pp. 393 à 398

SEILLAN H., « Obligations et responsabilités en droit du travail et en droit de l'environnement », in *Droit du travail et droit de l'environnement,* Toulouse, 30 sept – 1er oct 1993, *coll. Dr. et écon. env.*, Paris, 1994

SIOUTIS G., « Le droit de l'homme à l'environnement en Grèce », *R.J.E.*, n° 4-1994, pp. 329 et s.

STEICHEN P., « La responsabilité personnelle des directeurs techniques ayant dans leurs attributions les compétences en matière d'environnement », *R.J.E.*, 1-2/1996, pp. 29 à 50

STEICHEN P., « Droit, environnement et qualité de la vie », *PREVENIR*, n° 33, 2ème sem. 1997, pp. 33 à 50

STEICHEN P., *Les sites contaminés et le droit*, LGDJ, Monchrétien, 1997

STEICHEN P., « La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Un droit de compromis pour une responsabilité nouvelle », *Amén.*, 2004, n° spécial, pp. 109 à 128

SUDRE F., « La communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam : vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme ? », *J.C.P.,* Ed. g., n° 1-2, 7 janvier 1998, pp. 9 à 16

SUDRE F. (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'Homme,* Actes du colloque des 13 et 14 mars 1998 organisé par l'Institut de droit européen des droits de l'Homme, F.U.M., Bruxelles, Bruylant, 1998

SUDRE F., « La communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam : vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme ? », La semaine juridique, éd. gén., *J.C.P.*, 7 janvier 1998, n°1-2, pp. 9 à 16

SUPIOT A., *Critique du droit du travail, P.U.F.*, 1994

TANDE S., «L'évaluation de l'impact sanitaire des installations classées : de l'environnement industriel à la santé publique », *Dr. env.*, n° 110, juillet – août 2003, pp. 135 à 138

TERRE F., « L'évolution du droit de propriété depuis le code civil », *Droits*, n° 1, P.U.F. , 1985, p. 2

THEBAUD-MONY A., « Santé au travail : invisibilité sociale et rapports sociaux », Revue PREVENIR, n° 40 , 1er semestre 2001, pp. 39 à 44

THIEFFRY P., « La conciliation du commerce et la protection de l'environnement en droit communautaire », *Dr. env.*, n° 124, décembre 2004, pp. 246 à 251

TREBULLE F.-G., « Amiante : la responsabilité du fait des fibres nocives », note sous CA Caen (1ère ch. civ.), *J.C.P.* G., n° 12, 19 mars 2003, p. 504

TREBULLE F.-G., « Commerce et environnement : regards croisés – présentation », *Dr. env.*, n° 124, décembre 2004, pp. 229 à 231

WINISDOERFFER, « La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et l'Environnement », *R.J.E.*, 2/2003, pp. 213 à 228

3.2.2 Doctrine allemande

GRUNSKY, *Arbeitsgerichtsgezets. Kommentar*, 5° Auflage, Verlag Vahlen, 1997

KROGER D. et KLAUβ I., *Umweltrecht*, Springer-Verlag, Berlin, juli 2001.

RODI M., "Public environment or law in Germany", *Comparative environment law in Europe, an introduction to public environment law in E.U. members states, Maklu,* Antwerpen-Appeldoorn, 1996, pp. 151 à 191

3.2.3 Doctrine britannique, américaine et canadienne

ANDREWS R.N.L., « Long range planning in environment over the health regulatory agencies", *Ecology law quarterly*, vol. 20, 1993, pp. 515 à 582

BEAUDOIN G.A., « Canada: justice constitutionnelle et subsidiarité », in F. DELPEREE (dir), *Justice constitutionnelle et subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 53 à 65.

BELL S. et MC GILLIDRAYELL D., « Environmental law", 5th Edition, *Black stone press*, 2000, pp. 346 à 679

BERGERON R., "La rédaction des lois fédérales du Canada », *J.T.*, 22 juin 1985, pp. 401 à 403

FARMER D., *So Far As is Reasonably Praticable*, A. Croner Health and Safety Guide, Londres, 1990

HALLEY P. et DE FORTE M., « Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : participation publique et évaluation environnementale », *R.J.E.*, 1/2004, pp. 5 à 15

Joint Report to the Commission of the European Communities by the National Radiological Protection Board (NRPB) and Centre d'étude sur l'évaluation de la protection dans le domaine nucléaire (CEPN), *Alara from Theory towards Practice,* rapport final, 1991

Legal Aspects of Implementing the Kyoto Mechanisms : Making Kyoto Work, D. FREESTONE et C. STRECK (éd.), Oxford University Press, 2005

WAITE J.A., "Constitution at rights to the environment in the United Kingdom", *R.J.E.*, n° 4-1994, pp. 353 et s.

3.2.4 O.C.D.E.

X., « La réparation des dommages nucléaires des pays membres de l'O.C.D.E. », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 20, 1978, pp. 54 à 82

X., « L'accident de Tchernobyl – dommages de nature économique et leur réparation en Europe occidentale », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 39, juin 1987, p. 61

X., « Les demandes en réparation de dommages radiologiques. Augmentation, diminution ou stabilité ? », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 40, décembre 1987, pp. 82 à 91

CONRUYT et RIVALET F., « Champ d'application de la législation belge sur la responsabilité civile nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 37, juin 1986, pp. 63 à 71.

LOCHARD J. et GRENERY-BOEHLER M.-Cl., « Les bases éthiques et juridiques du principe d'optimisation de la radioprotection », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 52, décembre 1993, pp. 9 à 28.

MANNING MUNTZING L., « Principes et finalités de la réglementation nucléaire", *Bulletin de droit nucléaire*, n° 40, décembre 1987, pp. 40 à 52

3.2.5 Doctrine d'autres origines

AUBERT J. F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967

D'AVILA RUFINO G., « Le droit de l'homme à l'environnement dans la Constitution de 1988 du Brésil », *R.J.E.*, n° 4-1994, pp. 363 et s.

GARCIA SAN JOSE D.I., « La garantie européenne du droit à l'information en matière d'environnement », *Dr. env.*, n° 116, mars 2004, pp. 48 à 51

GOMEZ DA SILVA J.C., « Human right in the Portuguese Constitution », *R.J.E.*, pp. 349 et s.

KNAPP B., « Le tribunal fédéral suisse, juge administratif et juge constitutionnel », *A.P.T.*, 1/1987, pp 1 à 12

MORAND Ch., « L'arrêt « *la joubarde d'Aywaille* » au regard des exigences du droit suisse », *Amén.*, 1996, p. 212

REAL FERRER G., « El medio ambiente en la Constitucion espanola de 1978 », *R.J.E.*, n° 4-1994, pp. 319 et s.

VERSCHUUREN J., « The constitution right to protection of the environment in the Netherlands », *R.J.E.*, n° 4-1994, pp. 339 et s.

3.3. Ouvrages non juridiques

ARENDT H., *Condition de l'homme moderne*, trad. G. FRADIER, Calmann-Lévy, 1968

BERGSON H., *L'Évolution créatrice* (1907), PUF, coll. "Quadrige", 1996

BRUCKNER P., *L'euphorie perpétuelle*, Paris, Grasset, 2000

DE DUVE CH., *A l'écoute du vivant*, Paris, éd. Odile Jacob, septembre 2002.

GREMK M., FANTINI B. ET LAMBRICHS L., *Histoire de la pensée médicale en occident,* trois tomes, Paris, Payot, 1995, 1997 et 1999

GREMK M., *Les maladies à l'aube de la civilisation occidentale*, Payot, Paris, 1983

HIPPOCRATE, *De l'Art Médical*, traduction d'Emile LITTRE, Librairie Générale Française, Paris 1994

JAKUBEC J., « Les critères de l'éthique à l'ère du risque technologique », Journées CUEPE, Université de Genève, 13 octobre 1992

MARCUSE, *L'homme unidimensionnel*, Ed. de Minuit, 1968

MEDA D., *Le travail, une valeur en voie de disparition ?*, Obier, Paris, 1995

INDEX ALPHABETIQUE

(Les références renvoient aux numéros de pages)

A

Accidents du travail, 106, 107, 109, 164, 213, 215, 216, 224, 225, 232, 233, 329, 360, 377

Accidents majeurs (voir aussi Seveso), 102, 103, 187, 222, 244, 245, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 293, 297, 303, 314, 315, 318, 319, 331, 378

Accords de coopération, 81, 103, 166, 203, 228, 270, 271, 273, 274, 276, 277, 278, 279, 280, 282, 283, 284, 293, 294, 316, 317, 319, 331

Acide cyanhydrique, 123, 132, 182, 183

Acte unique européen, 112, 131, 167, 174, 176, 192, 289

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN), 292

Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN), 305

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), 291

Agents cancérigènes, 71, 98, 116, 120, 122, 131, 138, 143, 147, 161, 165, 176, 177, 182, 198, 212, 245, 263, 264, 265, 266, 379

Agents mutagènes, 71, 98, 116, 120, 122, 138, 143, 147, 161, 165, 177, 182, 198, 245, 251, 261, 264, 265, 379

Aldrine, 257

Amendes administratives, 61, 210, 222

Amiante (ou asbeste), 71, 109, 115, 117, 122, 123, 124, 132, 139, 143, 145, 147, 149, 161, 165, 171, 175, 183, 184, 185, 186, 187, 201, 202, 203, 211, 212, 217, 218, 219, 220, 227, 228, 229, 236, 237, 263, 286, 297, 350

Ancien régime, 258

Antennes GSM (voir *Radiations non ionisantes*)

AZF, 101, 218, 268, 274

B

Baia Mare, 268, 269

Bassins de natation, 194

BAT et BAT(NEEC) (voir *Meilleures techniques disponibles*), 140, 141, 142, 143, 144, 199, 200, 298

Bhopal, 101, 268

C

Canada, 13, 86, 87, 88, 89, 90, 111, 149, 162, 320

Caractérisation du risque, 154, 248

Centrales nucléaires, 72, 269, 290, 302

Centres sportifs, 99, 136, 181, 229

Chaptal (Jean-Antoine), 22, 23, 26, 27, 36

Charte communautaire des droits sociaux, 341, 343, 344

Charte européenne des droits fondamentaux, 343, 345

Charte française de l'environnement, 113, 147

Charte mondiale de la nature, 146, 334

Charte sociale européenne, 341, 342, 343, 344, 345, 348, 364, 365

Chlordane, 257

Chlordécone, 257

Chlore, 194

CO_2, 322, 323, 325, 326

Code civil
- **art. 544**, 29, 32, 35
- **art. 674**, 30
- **art. 714**, 35, 36
- **art. 1382**, 224
- **art. 1383**, 217
- **art. 1384**, 215, 218, 219

Code français de l'Environnement, 113, 147

Combinés organiques volatils, 201, 203, 204, 297

Commission Internationale de Protection Radiologique (CIPR), 294

Conditions d'exploiter
- **générales**, 71, 97, 129, 130, 136, 141, 142, 263
- **particulières**, 47, 64, 65, 97, 130, 139, 281, 304
- **sectorielles**, 71, 128, 136, 139, 162, 194, 201, 203, 204, 205, 227, 229, 263, 314, 315

Confédération helvétique, 13, 91

Conseil Consultatif de Bio-sécurité (CCB), 317

Conseiller en prévention-médecin du travail, 306

Constitution
- **article 15**, 56
- **article 22**, 352, 354, 355, 356

- **article 23**, 158, 159, 300, 337, 338, 339, 345, 346, 349, 354, 364, 365, 370
- **article 29**, 51
- **article 32**, 158, 300, 363, 364
- **article 67**, 51
- **de l'OIT**, 170, 341
- **de l'OMS**, 348
- **européenne**, 349

Convention d'Aarhus, 157, 166

Convention de Paris (RC énergie nucléaire), 292

Convention de Vienne (RC dommages nucléaires), 291

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, 335, 336, 342, 347, 351, 352, 354, 361, 366, 373

Convention onusienne sur les changements climatiques (CCNUCC), 323, 324, 325

Conventions de l'OIT
- **C 148 (milieu de travail)**, 115, 170, 172, 173
- **C 155 (sécurité et santé des travailleurs)**, 114, 120, 158, 165, 166, 170, 173, 180, 341
- **C 161 (services de santé au travail)**, 158
- **C 162 (amiante)**, 115, 143, 171
- **C 170 (produits chimiques)**, 115, 120, 143, 171, 264
- **C 174 (accidents majeurs)**, 101, 115, 143, 172

CPPT, 162, 164, 166, 209, 212, 278, 365

D

DDT, 257

de la Mare (Nicolas), 5, 24, 25, 27, 28

Déchets, 69, 81, 82, 84, 85, 108, 125, 172, 182, 183, 191, 192, 197, 198, 217, 257, 258, 269, 290, 293, 295, 301, 307, 308, 314, 315, 317, 323, 335

Déchets radioactifs, 69, 81, 290, 293, 301, 307, 308

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 342

Déclaration de Rio, 146, 148, 157, 167, 190, 208, 334, 361, 363

Déclaration de Stockholm, 166, 189, 190, 334

Décret flamand du 28 juin 1985, 45, 67, 70, 73, 105, 125, 130, 209

Décret impérial du 15 octobre 1810, 22, 23, 25, 26, 29, 31, 32, 33, 35, 39, 41, 52, 81, 258, 267, 285

Décret wallon du 11 mars 1999, 38, 45, 56, 70, 71, 73, 102, 103, 105, 114, 125, 130, 137, 196, 197, 203, 209, 222, 263, 277, 314, 363

Développement durable, 146, 152, 167, 178, 191, 335, 378

Dieldrine, 257

Dioxine, 149, 152, 257, 268

Directives
- **67/548/CEE**, 194, 243, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 260, 261, 269
- **76/769/CEE**, 249, 254, 255, 262

- **79/831/CEE**, 244, 246
- **83/477/CEE**, 175, 184, 203
- **85/337/CEE**, 70, 71, 72, 77, 81, 109, 113, 122, 124, 125, 127, 154, 157, 290, 303
- **87/217/CEE**, 175, 203, 217
- **89/391/CEE**, 98, 101, 115, 120, 133, 144, 152, 154, 159, 160, 165, 175, 176, 177, 209, 264, 344, 359
- **90/219/CEE**, 175, 312, 314, 315, 316, 317
- **93/67/CE**, 243, 248, 249, 253
- **96/29/EURATOM**, 268
- **96/61/CE (IPPC)**, 109, 112, 113, 114, 124, 127, 137, 138, 140, 141, 157, 160, 192, 193, 209, 290, 323, 325, 328
- **96/82/CE**, 102, 268, 269, 270, 272, 282, 283, 291
- **98/24/CE**, 101, 109, 115, 137, 138, 139, 143, 159, 177, 182, 265, 329
- **1999/45/CE**, 249, 250, 251, 260, 269
- **2000/54/CE**, 109, 116, 120, 139, 143, 156, 175, 177, 265, 315, 316
- **2001/18/CE**, 175, 310, 311, 312, 316, 317, 318, 319, 320, 321
- **2001/58/CE**, 248
- **2003/4/CE**, 157, 160, 163, 363
- **2003/10/CE**, 116, 120, 143, 146, 147, 175, 177
- **2004/35/CE**, 14, 216, 231, 232, 236, 291, 309
- **2004/37/CE**, 116, 138, 139, 143, 147, 265

Droit fondamental
- **à la protection d'un environnement sain**, 334, 337, 338, 339, 343, 345, 349, 354, 356, 364, 369, 370, 371, 373, 378
- **à la santé**, 332, 337, 342, 346, 348, 349, 350, 351, 358, 365, 373
- **au respect de la vie privée**, 242, 332, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 366, 373
- **au travail**, 332, 337, 341, 342, 344, 345, 346, 348, 349, 350, 362, 363, 364, 365, 370, 371, 373
- **procédural**, 272, 332, 334, 343, 361, 362, 363

Droits fondamentaux, 9, 159, 190, 242, 272, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 352, 354, 355, 361, 369, 370, 371, 373, 375, 378

E

Ecole de Cos, 16, 17, 20, 380

Effet domino, 282, 318

EINECS (European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances), 246, 247, 251, 252, 255

ELINCS (European List of notified Chemical Substances), 247, 251

Emballage (des substances dangereuses), 131, 161, 194, 244, 245, 246, 249, 250, 255, 256, 257

Encéphalite spongiforme bovine (ESB), 149, 150, 151, 152, 350

Endrine, 257

Etablissement dangereux, insalubre ou incommode (voir *Etablissements classés*)

Etablissements classés, 6, 12, 13, 14, 17, 22, 27, 31, 32, 34, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 82, 83, 84, 85, 88, 90, 93, 94, 96, 97, 104, 105, 106, 107, 110, 112, 114, 127, 131, 134, 135, 136, 153, 155, 156, 157, 160, 162, 183, 187, 189, 190, 192, 193, 201, 202, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 222, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 233, 235, 237, 241, 258, 259, 262, 263, 267, 271, 274, 275, 277, 282, 283, 287, 288, 289, 292, 293, 295, 313, 318, 330, 332, 340, 373, 378

Etiquetage, 131, 161, 176, 194, 244, 245, 246, 247, 249, 250, 252, 255, 256, 257, 260, 321

Evaluation de l'exposition, 153, 154, 171, 248, 260

Evaluation des incidences sur l'environnement, 57, 69, 70, 110, 125, 238, 281, 295, 303

Evaluation des risques, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 127, 153, 154, 155, 171, 206, 232, 243, 245, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 259, 260, 262, 265, 273, 274, 286, 313, 314, 318, 321, 367, 370

F

Fiches de sécurité des produits, 248

Fonds des maladies professionnelles, 216, 219, 224, 233, 309, 377

Furane, 257

G

Galien, 18

Gaz à effets de serre (GES), 322, 324, 325, 326, 327, 328, 329

Grandes surfaces commerciales, 136, 181, 229

H

HAP, 257, 258

HCH, 257

Heptachlore, 257

Hexabromobiphenyle, 257

Hexachlorobenzène, 257

Hippocrate, 3, 12, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 27, 125, 237, 337, 349, 376

I

Identification du danger, 117, 153, 248

Inspection
- **de l'hygiène publique**, 212
- **médicale**, 123, 133, 211, 212
- **sociale**, 212
- **technique**, 211, 212

Inspection du travail, 67, 84, 136, 208, 209, 210, 213, 219, 239, 284, 362

Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie (IHE), 317

L

Lavoisier, 6, 23, 258

Lignes à haute tension (voir *radiations non ionisantes*)

Lois du
- **5 mai 1888 (inspection des établissements)**, 45, 46, 47, 50, 52, 58
- **2 juillet 1899 (sécurité et santé des ouvriers)**, 40, 47, 48, 49, 58, 59, 61, 136
- **3 juin 1970 (maladies professionnelles)**, 216, 219, 220, 224
- **10 avril 1971 (accidents du travail)**, 215, 216, 219, 220, 224
- **16 novembre 1972 (inspections du travail)**, 67, 209, 210, 212, 284, 362
- **3 juillet 1978 (contrats de travail)**, 215, 218, 224
- **15 avril 1994 (radiations ionisantes)**, 291, 296, 305
- **4 août 1996 (bien-être du travailleur)**, 58, 77, 78, 79, 104, 105, 117, 118, 121, 122, 123, 133, 143, 156, 162, 178, 179, 181, 186, 195, 209, 210, 221, 222, 228, 265, 291, 370
- **21 décembre 1998 (normes de produits)**, 255, 256, 265
- **28 janvier 1999 (santé du travailleur-substances dangereuses)**, 248, 264

- **4 août 1999 (responsabilité des personnes morales)**, 221

Lois spéciales du
- **8 août 1980**, 37, 62, 65, 66, 67, 69, 72, 78, 105, 180, 255, 270, 279, 293
- **8 août 1988**, 37, 67, 69, 279
- **16 juillet 1993**, 69, 81, 255, 279, 293

M

Maladies professionnelles, 15, 27, 60, 76, 103, 107, 108, 109, 114, 118, 145, 147, 176, 212, 216, 219, 220, 221, 224, 239, 307

Meilleures techniques disponibles, 109, 110, 113, 119, 140, 141, 142, 143, 144, 199, 200, 275, 298

Mines, minières et carrières, 36, 37, 38, 40, 130, 171, 173, 213, 269, 350

Mireix, 257

N

Napoléon Bonaparte, 22, 35, 100

Nuisances chimiques, 98, 115, 118, 139, 143, 144

Nuisances physiques, 98, 115, 116, 118, 129, 140, 143, 144, 212, 295, 298

O

OCDE, 146, 254, 292, 309

OGM (voir aussi Risques biologiques), 150, 151, 152, 156, 191, 205, 275, 290, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 323, 330, 331, 380

OIT, 101, 114, 115, 119, 120, 143, 145, 146, 158, 165, 169, 170, 173, 174, 180, 189, 208, 210, 254, 264, 270, 341, 342, 343, 359, 373

OMS, 172, 180, 254, 294, 348

Ordonnance bruxelloise du
- **30 juillet 1992 (évaluation des incidences)**, 45, 68, 70, 125
- **5 juin 1997 (permis d'environnement)**, 68, 70, 73, 105, 114, 125, 130, 201, 277

Organisation mondiale du commerce (OMC), 149, 150, 229, 320

P

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), 341, 342, 348

Paracelse, 18, 109

PCB, 257, 258

PCDD/PCDF, 258

Permis d'environnement, 38, 45, 46, 56, 68, 70, 71, 73, 75, 81, 94, 97, 102, 103, 105, 112, 114, 124, 125, 130, 133, 136, 137, 141, 164, 194, 196, 200, 201, 205, 211, 223, 225, 226, 229, 235, 238, 263, 277, 280, 293, 294, 313, 314, 363, 364
Phrases R (risques), 246, 250

Phrases S (conseils de prudence), 250

Plans d'urgence, 270, 276, 277, 278, 279, 282

PNUE, 254, 257, 323

Polices
- **externes**, 12, 14, 23, 28, 39, 42, 50, 52, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 69, 76, 77, 78, 80, 81, 96, 105, 106, 109, 112, 135, 136, 139, 153, 156, 167, 187, 201, 207, 210, 211, 216, 226, 230, 258, 263, 271, 272, 276, 315, 378
- **générales**, 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 58
- **internes**, 11, 12, 13, 14, 28, 36, 37, 38, 39, 42, 46, 49, 50, 52, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 80, 81, 84, 85, 90, 94, 96, 98, 100, 104, 105, 107, 110, 118, 119, 122, 124, 125, 131, 136, 162, 164, 172, 181, 187, 193, 195, 201, 210, 211, 214, 226, 227, 228, 235, 238, 241, 258, 263, 266, 267, 272, 287, 332, 346, 369
- **spéciales**, 27, 41, 42, 46, 47, 50, 53, 54, 55, 56, 58, 96, 104, 176, 194, 221, 222, 292

Polluants organiques persistants (POP), 256, 257

Préparations dangereuses, 131, 153, 159, 184, 194, 212, 243, 244, 245, 248, 249, 250, 254, 255, 256, 257, 260, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 273, 370

Principes
- *Alara*, 296, 297, 298, 299
- **d'intégration**, 7, 148, 166, 167, 168, 172, 190, 192, 206, 237, 239
- **d'optimisation**, 144, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 306, 307, 321
- **de canalisation**, 307
- **de justification**, 294, 295, 296
- **de limitation**, 294, 299, 300
- **de participation**, 152, 156, 157, 160, 284, 294, 300, 324, 332
- **de précaution**, 89, 102, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 130, 141, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 167, 168, 171, 206, 208, 214, 219, 224, 235, 238, 242, 243, 249, 253, 259, 265, 267, 275, 294, 296, 297, 298, 299, 310, 311, 313, 315, 316, 318, 319, 321, 323, 330, 345, 371, 379
- **de prévention**, 102, 111, 112, 113, 114, 115, 119, 122, 124, 129, 133, 136, 145, 146, 147, 153, 155, 156, 206, 238, 265, 273, 275, 294, 297, 323, 365
- **de substitution**, 143, 262
- **du pollueur-payeur**, 92, 111, 112, 137, 151

Programme REACH, 154, 259

Protection des consommateurs, 129, 151, 190, 248, 350

Protocole de Kyoto, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328

Q

Quotas d'émission des gaz à effet de serre, 322, 324, 325, 326, 327

R

Radiations ionisantes, 64, 69, 72, 79, 80, 81, 133, 149, 153, 182, 221, 225, 242, 269, 275, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 321, 331, 357, 361, 367, 370

Radiations non ionisantes, 74, 75, 76, 116, 120, 143, 150, 155, 228

Rapport de sécurité, 127, 270, 271, 274, 276, 277, 278, 279, 280, 282, 283

Règlements (CEE ou CE)
- **n° 793/93**, 171, 251, 253, 254
- **n° 850/2004**, 257, 258, 260, 261

Réparation forfaitaire (régime de l'assurance-loi), 107, 215, 216, 217, 220, 224, 233, 235, 309, 377
République fédérale d'Allemagne, 13, 81, 82, 83, 95, 121

Responsabilité
- **civile**, 108, 148, 158, 160, 161, 195, 207, 211, 214, 215, 216, 217, 219, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 289, 291, 292, 307, 309, 377

- **objective**, 35, 109, 215, 216, 231, 232, 236, 239, 287, 292, 307, 308, 309
- **pénale**, 221, 224
- **pour faute**, 109, 216, 236

Responsabilité normative, 226, 227, 229

RGPT, 12, 38, 39, 40, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 69, 70, 74, 76, 77, 78, 85, 96, 98, 117, 121, 123, 124, 130, 131, 132, 136, 143, 145, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 195, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 228, 229, 263, 273, 313

Risques biologiques, 7, 98, 101, 109, 116, 120, 122, 123, 143, 153, 154, 156, 165, 175, 176, 177, 182, 264, 265, 266, 314, 315, 316, 359, 378, 379

S

Salles de spectacle, 47, 63, 99, 136, 181, 194, 195, 228, 229

Salles de spectacle (ou de danse), 47, 63, 71

Santé publique, 16, 21, 25, 26, 31, 73, 75, 91, 104, 125, 126, 142, 149, 150, 151, 167, 168, 184, 204, 226, 227, 229, 230, 241, 243, 259, 265, 295, 301, 316, 319, 320, 330, 348, 349, 350

Secret médical, 164, 359, 360, 366

Service de Bio-sécurité et Bio-technologie (SBB), 317

Seveso (voir aussi *Accidents majeurs*), 101, 222, 241, 263, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 287, 288, 291, 313, 357, 366

SIPPT, 162, 163, 164, 302, 365

Sols (pollution des), 126, 183, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 231, 232, 239, 241, 258, 268, 295

Substances, 245, 246, 247, 252, 253, 261

Substances cancérigènes et mutagènes, 71, 98, 116, 120, 122, 131, 138, 143, 147, 161, 165, 176, 177, 182, 198, 212, 245, 263, 264, 265, 266, 379

Substances chimiques, 28, 109, 115, 120, 143, 147, 154, 171, 174, 176, 203, 246, 247, 249, 252, 253, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 268, 320

Substances dangereuses, 90, 102, 103, 117, 131, 137, 145, 149, 150, 151, 153, 154, 161, 163, 168, 169, 171, 184, 197, 207, 229, 230, 237, 241, 243, 244, 245, 246, 249, 250, 255, 256, 257, 258, 259, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 273, 275, 276, 280, 282, 283, 286, 310, 316, 318, 330, 331, 378, 379

Substances PBT, 260, 261

Substances VPVB, 260, 261

Système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), 128, 165

Système dynamique de gestion des risques, 117, 118, 148, 156, 370

T

Tchernobyl, 101, 302

Toxaphène, 257

Traité d'Amsterdam, 112, 167, 191, 192, 289, 336, 344

Traité de Maastricht, 112, 146, 167, 336, 344

Traité de Nice, 289, 335

Traité instituant la Communauté européenne (TCE)
- **article 6**, 146, 167, 178, 191, 192
- **article 28**, 256
- **article 30**, 256
- **article 94**, 174, 175
- **article 95**, 131, 175, 190, 191, 249, 252, 254, 310, 316
- **article 136**, 344
- **article 137**, 131, 174, 175
- **article 152**, 168, 192
- **article 174**, 113, 140, 146, 148, 149, 174, 191, 313
- **article 175**, 150, 174, 175, 177, 191, 192, 203, 270, 289, 312, 313
- **article 176**, 174
- **article 251**, 174
- **article 308**, 124

Trichloréthylène, 151, 256

Troubles de voisinage (théorie des), 6, 23, 31, 32, 33, 34, 35, 217, 219

V

Viande aux hormones, 149, 350

Voisinage (protection du), 6, 7, 11, 12, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 41, 42, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 66, 68, 74, 75, 76, 79, 81, 84, 96, 97, 102, 104, 106, 109, 111, 127, 134, 151, 164, 172, 177, 181, 184, 186, 187, 189, 193, 203, 204, 205, 216, 217, 220, 224, 231, 235, 258, 280, 282, 285, 286, 303, 319, 323, 324, 354, 358, 360, 373, 376, 378, 379

TABLE DES MATIERES

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET RISQUES SANITAIRES INDUSTRIELS

APPROCHE COMPAREE AVEC LE DROIT DU TRAVAIL

SOMMAIRE 2

AVANT-PROPOS 5

INTRODUCTION GENERALE 6

TITRE PREMIER: LA DECOMPOSITION DU DROIT DES NUISANCES INDUSTRIELLES 10

INTRODUCTION AU TITRE PREMIER 11

CHAPITRE 1ER : POLICES INTERNES ET EXTERNES DE L'ETABLISSEMENT CLASSE 16

Section 1 : Sources historiques et épistémologiques de la distinction : la qualité de l'air et la santé publique 16

§ 1er Genèse 16

A. Hippocrate et la révolution médicale 16
B. Hippocrate et l'environnement 17

§ 2. L'air déterminable 20

A. De la cité antique à la ville du 19ème siècle 20
B. Le pouvoir hygiéniste 21
C. Naissance du droit des nuisances industrielles externes 22
1. La technique de l'éloignement et l'objectivisation de la nature 23
2. Le paradoxe du droit des nuisances industrielles 23

§ 3. Santé publique et incommodité privée 24

§ 4. L'ouvrier asphyxié en marge du droit 27

Section 2 : Sources civiles de la distinction : la conciliation de l'exercice conflictuel des droits de propriété et le décret impérial du 15 octobre 1810 29

§ 1er L'*usus* et l'*abusus* 29

A. La sacralisation de la propriété privée 29
B. L'apologie du voisin 30

§ 2. Les troubles du voisin et la préoccupation 32

A. Les troubles de voisinage et les nuisances industrielles 32
B. La théorie de la préoccupation 33

§ 3. Les choses sans maître 35

§ 4. Le droit de propriété des mines, minières et carrières 36

Section 3 : Le Règlement général pour la protection du travail ou l'inscription topologique de la distinction 39

§ 1. Genèse du Règlement général pour la protection du travail 39

A. La protection de l'ouvrier par l'autorisation d'exploiter 39
B. L'émergence d'une législation sociale 46

§ 2. Les polices instituées par le Règlement général pour la protection du travail 50

A. Les bases légales 50
B. Les polices générales et spéciales 52
1. Principes 52
2. Les polices internes du Règlement général pour la protection du travail 55
3. Des polices parallèles ou croisées ? 57
C. Réflexions de synthèse 58

§ 3. Le Règlement général pour la protection du travail pour la protection du travail n'est pas un code 59

§ 4. Le Règlement général pour la protection du travail et les contours flous de la distinction 60

Section 4. La réforme de l'Etat belge ou la transposition institutionnelle de la distinction 64

§ 1. Un transfert, une réserve 64

A. Le transfert aux régions de la police externe 64
B. Le refus d'un système de double autorisation 66
C. Le dédoublement de la police interne 67
D. Le champ d'application des polices 69

§ 2. Les permis et systèmes d'évaluation des incidences régionaux 70

A. Les sources régionales et les polices internes 70
B. Les évaluations des incidences et les polices internes 71
C. L'octroi de l'autorisation et les polices internes 73
D. Réflexions de synthèse 77

§ 3. La compétence fédérale du bien-être du travailleur 77

§ 4. Les permis nucléaires 79

§ 5. L'éclairage d'autres Etats fédéraux 81

A. La République fédérale d'Allemagne 81
1. Système fédéral et répartition des compétences 82
2. Droit de l'environnement 83
3. Droit du travail 83
4. Enseignement pour les polices internes et externes de l'établissement classé 84
B. Le Canada 86

1. Système fédéral et répartition des compétences 86
2. Droit de l'environnement 88
3. Droit du travail 90
4. Enseignement pour les polices internes et externes de l'établissement classé 90
C. La Confédération helvétique 91
1. Système fédéral des répartitions des compétences 91
2. Droit de l'environnement 92
3. Droit du travail 94
4. Enseignement pour les polices internes et externes de l'établissement classé 94
D. Réflexions de synthèse 95

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 1ER **96**

CHAPITRE 2 : L'OBJET COMMUN DES DROITS DU TRAVAIL ET DE L'ENVIRONNEMENT **97**

Section 1. Le risque sanitaire, objet commun des polices internes et externes de l'établissement **100**

§ 1. L'appréhension juridique du risque sanitaire 100

A. Les classifications et définitions du risque 100
B. Les objets du risque 103
C. Appréhension et acceptation collectives du risque 105

§ 2. La gestion du risque sanitaire 110

I. Le principe de prévention 111

A. Portée du principe 111
1. En droit de l'environnement 111
a) En droit international 111
b) En droit européen 112
c) En droit interne 113
2. En droit du travail 114
a) En droit international 114
b) En droit européen 115
c) En droit interne 117
3. Réflexions de synthèse 118
B. Les instruments du principe 119
1. Les mécanismes d'évaluation des incidences ou des risques 119
a) En droit du travail 120
b) En droit de l'environnement 124
c) Exemples étrangers 126
d) En droit du travail et de l'environnement 127
2. Les autorisations et conditions 129
a) L'absence d'autorisation régissant les conditions de travail 130
b) Tempéraments 131
c) Exemples étrangers 133
d) Les permis d'environnement et la police interne étrangère à la protection du travailleur 136
3. Les normes et valeurs 136
a) Typologie 137
b) Valeurs limites d'exposition, normes d'immission et protection de la santé 137
4. Les meilleures techniques disponibles (BAT et BAT(NEEC)) 140
a) En droit de l'environnement 140
b) En droit du travail 142
c) Comparaison de l'application des BAT(NEEC) en droit du travail et de l'environnement 143
C. Les limites du principe 145

II. Le principe de précaution 146

A. Portée du principe 146
B. Le principe de précaution et la protection de la santé 148
1. Le droit de l'environnement, berceau du principe 148
2. L'extension du principe au droit du travail 151
C. L'évaluation des risques 153
D. Les autorisations 155

III. Le principe de participation 157

A. L'information 160
1. L'information active 160
2. L'information passive 163
B. La formation 164

IV Le principe d'intégration 166

Section 2 : Le droit industriel de l'environnement 169

§ 1er. Le droit international du travail et l'environnement 169

A. Elaboration des normes de l'Organisation internationale du travail 169
B. Les méthodes sociales de protection de l'environnement 170
1. La protection environnementale par conséquence 171
2. La protection parallèle du travailleur et de l'environnement 172
3. La protection intégrée du travailleur et de l'environnement 172

§ 2. Le droit européen de la santé et de la sécurité du travailleur et l'environnement 174

A. Le choix des bases juridiques 174
B. Le droit matériel 176

§ 3. Le Code du bien-être au travail et l'environnement 178

A. Forme et objets du Code sur le bien-être au travail 178
B. Les méthodes de protection sociale de l'environnement 179
1. Le concept « *d'environnement du travailleur* » 179
2. La protection environnementale par conséquence 182
3. La protection parallèle du travailleur et de l'environnement: le cas de l'amiante 183
4. La protection intégrée du travailleur et de l'environnement 187

Section 3. Le droit de l'environnement industriel 189

§ 1. Le droit international de l'environnement et la protection du travailleur 189

§ 2. Le droit européen des établissements classés et la protection du travailleur 190

A. Le choix des bases juridiques 190
B. La protection intégrée de l'environnement et du travailleur 191
C. La protection du travailleur par conséquence 193

§ 3 Le droit régional des établissements classés et la protection du travailleur 193

A. La protection indirecte du travailleur 193

1. Les entreprises ouvertes au public 193
2. L'assainissement des sols pollués 195
a). L'application de la réglementation aux établissements en activité 195
b). Les effets de l'assainissement des sols sur la protection du travailleur 198
B. Le respect du R.G.P.T. comme conditions d'exploiter 200
C. La protection parallèle de l'environnement et du travailleur: le cas de l'amiante et des combinés organiques volatils 201

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 2 206

CHAPITRE 3 : CONTRÔLES ET RESPONSABILITES 208

Section 1. Le contrôle de l'entreprise et de l'établissement 208

§ 1er. La nécessité du contrôle préventif 208

§ 2. L'unicité du contrôle de l'établissement et la multiplicité des contrôles de l'entreprise 211

A. Le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale 211
B. Les SPF Sécurité sociale et Santé publique et Environnement 212
C. Le SPF Affaires économiques 213

§ 3. La coordination des contrôles 213

Section 2. Les responsabilités de l'employeur, de l'exploitant et des pouvoirs publics 214

§ 1. La responsabilité environnementale de l'exploitant et de l'employeur 214

A. La responsabilité civile 214
B. La responsabilité pénale 221
1. Le droit pénal social et de l'environnement 221
2. Le droit pénal commun 224

§ 2. La responsabilité environnementale des pouvoirs publics 225

A. La responsabilité de l'autorité compétente à octroyer le permis 225
1. La responsabilité du dommage au travailleur ou à l'homme dans son environnement 225
2. La responsabilité du dommage au non travailleur dans l'établissement 226
B. La responsabilité normative des régions 227
1. La responsabilité du dommage au travailleur ou à l'homme dans son environnement 227
2. La responsabilité du dommage au non travailleur dans l'établissement 229
C. La responsabilité normative de l'Etat 229

Section 3. Les perspectives ouvertes par la directive 2004/35/CE 231

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 3 235

CONCLUSIONS DU TITRE 1ER 237

TITRE SECOND: VERS UNE RECOMPOSITION DU DROIT DES NUISANCES INDUSTRIELLES 240

INTRODUCTION AU TITRE SECOND 241

CHAPITRE 1ER : L'EMERGENCE DE MODES NOUVEAUX DE GESTION DES RISQUES SANITAIRES INDUSTRIELS 243

Section 1. Les substances dangereuses 243

§ 1er. Le droit européen des substances et préparations dangereuses, et transposition en droit interne 244

A. La classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses 244
1. Définition 245
2. Classification, emballage et étiquetage 245
3. Substances « *existantes* » et substances « *nouvelles* » 246
4. La notification des substances « *nouvelles* » 247
5. Evaluation et gestion des risques 248
B. La classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses 249
1. Définition 250
2. Les dispositions communes aux substances et aux préparations dangereuses 250
3. Les dispositions propres aux substances dangereuses et aux préparations dangereuses 250
a). Les systèmes d'évaluation des substances 251
b). Les notifications 251
C. L'évaluation des risques des substances existantes 251
1. La collecte d'informations sur les substances « *existantes* » 252
2. L'établissement de liste de substances prioritaires 252
3. Evaluation et gestion des risques 253
D. La limitation de la mise sur le marché et de l'utilisation des substances et préparations dangereuses 254
E. Le droit fédéral des substances dangereuses 255
F. Les interdictions de production : les polluants organiques persistants (POP) 257
G. Critique du système 258
H. Le programme REACH 260
1. L'enregistrement 260
2. Evaluation des substances 261
3. Autorisation 261
4. Le processus de restriction 262
5. Approche critique du programme 262

§ 2. Le droit de l'environnement et la gestion des substances dangereuses 262

§ 3. Le droit du travail et la gestion des substances dangereuses 264

A. La mise sur le marché et les obligations des fournisseurs 264
B. La protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des substances dangereuses 265

Section 2. Les risques d'accidents majeurs 267

§ 1. Le régime des directives « *Seveso* » 268

A. Origines 268
B. Objet 268

1. Les substances dangereuses concernées 269
2. Les accidents majeurs 269
C. Formes de transposition en droit interne 270
1. Exposé de la problématique 270
2. L'accord de coopération du 21 juin 1999 270
D. Moyens mis en œuvre 271
1. Les seuils 271
2. Les notifications et informations 272
3. La politique de prévention 274
4. Le rapport de sécurité 274
5. Les plans d'urgence 277
a) Les plans d'urgence internes 278
b) Les plans d'urgence externes 279
6. Intervention lors et après un accident majeur 279
7. Transmission de données et accès à l'information 280
8. Incidences sur l'aménagement du territoire 281
9. Effets domino 282
10. Inspection et sanctions 282

§ 2. La loi française relative à la prévention des risques technologiques 284

A. Le renversement de la technique de l'éloignement 284
B Le volet social de la gestion du risque 286
C. Responsabilités et indemnisation 287

Section 3. Le risque nucléaire 289

§ 1er Contexte scientifique et juridique 289

A. Le droit matériel 289
1. Traité EURATOM et droit dérivé 289
2. Droit interne 291
B. Le droit de la responsabilité 291
C. Les particularités du droit nucléaire 292

§ 2. Droit fédéral et répartition des compétences 293

§ 3. Les principes du droit nucléaire 294

A. Le principe de justification 295
B. Le principe d'optimisation 296
1. Les facteurs économiques et sociaux 296
2. Les niveaux *Alara* 298
A. Le principe de limitation 299
B. Le principe de participation 300
1. L'accès à l'information 300
2. L'information de la population 301
3. L'information du travailleur 302

§ 4. Les évaluations des incidences et les autorisations 302

A. Les évaluations des incidences 302
B. Les autorisations 304

§ 5. Le contrôle de l'établissement nucléaire 305

A. Les agents du contrôle 305
B. L'objet du contrôle 306

§ 6. La responsabilité de l'exploitant 307

A. Les quatre traits de la responsabilité civile nucléaire 307
B. La réparation des dommages au travailleur et à l'environnement 309

Section 4. Les organismes génétiquement modifiés 310

§ 1er. L'utilisation confinée 312

A. La protection de l'environnement et de la santé 312
B. La procédure d'évaluation 313
C. La procédure d'autorisation 314
D. La protection spécifique du travailleur 315

§ 2. La dissémination volontaire d'OGM 316

A. La protection de l'environnement et de la santé 316
B. La procédure d'évaluation 317
C. La procédure d'autorisation 319
D. Le contrôle de l'autorisation 319

§3. La mise sur le marché des OGM 320

Section 5. La nouvelle approche du Protocole de Kyoto 322

§ 1. La mise à l'épreuve des principes généraux du droit de l'environnement 322

§ 2. Le système des quotas 324

§ 3. L'approche du Protocole de Kyoto adaptée au monde du travail ? 328

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 1ER 330

CHAPITRE 2 : LA CONTRIBUTION DES DROITS FONDAMENTAUX 332

Section 1. Le droit à la protection d'un environnement sain 334

§ 1er. Sources et typologie 334

A. Sources 334
1. Droit international 334
2. Droits régionaux 335
3. Droits constitutionnels 336
B. Typologie 337

§ 2. Objet 338

A. Le droit à l'environnement 339
B. Les « *obligations correspondantes* » 339

Section 2. Le droit au travail 341

§ 1er. Sources et typologie 341

A. Sources 341
1. Droit international 341
2. Droits régionaux 342
a) La Charte sociale européenne 342
b) La Charte communautaire des droits sociaux 343
c) La Charte européenne des droits fondamentaux 343
3. Droit constitutionnel 344
B. Typologie 344

§ 2. Objet 345

§ 3. L'effet horizontal 345

Section 3. Le droit à la santé 348

§ 1er. Sources et typologie 348

A. Sources 348
1. Droit international 348
2. Droits régionaux 348
3. Droit constitutionnel 349
B. Typologie 349

§ 2. Objet 349

Section 4. Le droit au respect de la vie privée 352

§ 1er. La protection médiate de l'environnement 352

A. La médiation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme 352
B. La médiation de l'article 22 de la Constitution 355

§ 2. La protection médiate de la santé 356

§ 3. Une protection de la vie privée au travail ? 358

A. La protection de la travailleuse enceinte 359
B. La protection du secret médical 359

Section 5. Les droits procéduraux 361

§ 1er. Le droit à la protection juridictionnelle 361

A. Au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme 361
B. En droit interne 362

§ 2. Le droit à la participation 363

A. Le droit à l'environnement 363
B. Le droit au travail 364
C. Le droit à la santé 365
D. Le droit au respect de la vie privée et familiale 366

Section 6. Le concours des droits fondamentaux au travail et à l'environnement 369

CONCLUSIONS DU CHAPITRE 2 373

CONCLUSIONS DU TITRE II 375

CONCLUSIONS GENERALES 376

BIBLIOGRAPHIE 381

INDEX ALPHABETIQUE 426