

## Quelle place pour une réglementation nationale des installations classées, à l'heure de l'Europe ?

La législation européenne est aujourd'hui omniprésente. D'aucuns en concluent que les réglementations nationales n'ont plus lieu d'être.

En matière d'environnement plus que dans d'autres domaines, l'action du législateur européen est fortement guidée par le principe de subsidiarité. Son intervention ne vise en aucun cas à couvrir tous les champs de l'environnement. Le plus souvent, il se borne à fixer des objectifs généraux en laissant le soin aux Etats membres de définir les modalités pratiques à mettre en œuvre pour les atteindre.

La législation européenne loin de supprimer le besoin d'une réglementation nationale, suppose au contraire son développement dans nombre de domaines.

Par Jérôme GOELLNER\*

Dans le domaine de l'environnement industriel comme dans bien d'autres, l'Europe occupe aujourd'hui une place essentielle. Qu'il s'agisse du règlement « Reach » (Registration, Evaluation, and Authorisation of Chemicals) sur les produits chimiques, des quotas de gaz à effet de serre ou encore du marquage CE de nombreux produits industriels, les textes européens s'imposent à tous les Etats membres comme l'unique base réglementaire. Nombreux sont ceux qui, constatant le caractère hautement structurant de ces politiques européennes, imaginent que cette réglementation est en train de se substituer aux réglementations locales, lesquelles seraient vouées à disparaître au plus vite. A l'heure de la recherche de la simplification, les réglementations nationales excédant le simple cadre de la transposition des directives européennes sont parfois considérées d'un œil méfiant, comme la probable illustration de l'excès de zèle d'une administration de l'environnement repliée sur ses frontières et peu soucieuse de la compétitivité économique du pays.

Après avoir dressé un panorama général de la réglementation technique nationale applicable aux installations classées et des textes européens, nous nous proposons dans le présent article de faire la part des choses en montrant qu'en l'état actuel des textes européens, il reste une place importante – et même indispensable – pour une réglementation nationale. Pour autant, des évolutions de cette réglementation sont nécessaires compte tenu des modifications du contexte européen. C'est bien l'objectif de la démarche de simplification traduite, en particulier, par la mise en place du nouveau régime d'enregistrement. La nouvelle directive « IED » (Industrial Emissions Directive), adoptée fin 2010, devrait également conduire le ministère de l'Ecologie à adopter une nouvelle approche de la réglementation tech-

nique des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) couvertes par cette directive.

### La réglementation technique nationale des ICPE

Nous évoquerons ici non pas les textes définissant les procédures applicables aux installations classées, mais la réglementation technique proprement dite, c'est-à-dire les prescriptions fixées au niveau national, par arrêté du ministre chargé de l'Environnement, qui s'imposent de plein droit aux installations nouvelles et, le cas échéant, aux installations existantes. Ces prescriptions, rédigées sous forme d'obligations de résultats, peuvent notamment imposer des valeurs limites de rejets, des conditions d'exploitation, la mise en place d'équipements de sécurité ou encore un éloignement vis-à-vis des riverains.

La situation est bien entendu différente selon le régime juridique applicable aux installations : l'autorisation, l'enregistrement ou la déclaration.

En ce qui concerne les installations soumises à déclaration (ce sont de petites installations, relativement nombreuses, qui ne sont pas soumises, en général, à l'examen de l'Inspection des installations classées), les dispositions applicables sont définies exclusivement par des textes nationaux. Pour chaque rubrique de la nomenclature, il devrait donc normalement exister un arrêté ministériel fixant les dispositions à respecter par les installations déclarées relevant de la rubrique considérée.

S'agissant des installations relevant du régime de l'enregistrement (cf. l'article de Henri Kaltembacher publié dans ce numéro), le principe même de ce régime repose également sur l'existence d'une réglementation technique natio-

nale définissant les prescriptions applicables : la procédure d'enregistrement est ainsi centrée sur la justification du respect de cette réglementation nationale, même si le préfet conserve la possibilité de fixer au cas par cas, si besoin est, des prescriptions complémentaires, le cas échéant, après avoir demandé la réalisation d'une étude d'impact dans le cas où l'environnement concerné revêt une sensibilité particulière.

Si le constat peut être fait pour certaines rubriques relevant de la déclaration d'une absence de prise d'arrêtés de prescription, ce ne peut pas être le cas pour l'enregistrement dès lors que le Code de l'environnement prévoit que la création d'une rubrique « enregistrement » dans la nomenclature des ICPE ne peut prendre effet que si l'arrêté de prescriptions correspondant a été lui-même publié. Depuis la création du régime de l'enregistrement (en 2009), c'est une douzaine d'arrêtés de prescriptions qui ont été signés au titre des premières rubriques de la nomenclature qui bénéficient de ce régime simplifié : entrepôts, stations-services, installations de méthanisation, blanchisseries, distilleries... Au passage, on notera que l'élaboration d'une réglementation technique nationale qui vient se substituer à des arrêtés préfectoraux adoptés au cas par cas est, en l'espèce, à la fois un vecteur de simplification et le moyen de garantir un haut niveau de protection de l'environnement.

Venons-en maintenant aux installations qui, présentant les enjeux environnementaux les plus importants, relèvent du régime de l'autorisation. Ces installations font toujours l'objet d'une instruction approfondie reposant sur une étude d'impact et une étude de dangers : la procédure d'autorisation débouche toujours sur la prise d'un arrêté préfectoral assorti de prescriptions établies à l'issue de cette instruction et spécifiques à l'installation concernée.

Pendant de nombreuses années, les réglementations techniques nationales étaient inexistantes pour ce type d'installations, même si l'on peut retrouver, dans les archives historiques datant du XIX<sup>e</sup> siècle, des traces de débats animés où nos lointains prédécesseurs s'interrogeaient déjà sur la possibilité de fixer des exigences s'appliquant uniformément sur tout le territoire. Mais ces débats n'ont pas eu de suite avant les années 1970 ou 1980, lorsqu'il est apparu indispensable de procéder à une harmonisation des prescriptions imposées à des industriels exerçant dans les mêmes domaines et donc concurrents, en dépassant la pratique largement développée, mais très artisanale, qui consistait pour l'inspection des installations classées à s'inspirer pour rédiger un arrêté préfectoral de celui précédemment établi par un collègue pour une installation du même type implantée dans une autre région. Au début des années 1980, les premières interventions de l'administration centrale du ministère de l'Environnement ont alors pris la forme de circulaires, par lesquelles le ministre demandait aux préfets de fixer par la voie d'arrêtés préfectoraux telle ou telle disposition. A la fin des années 1980, la nécessité est apparue de fixer, pour certaines installations soumises à autorisation, des prescriptions techniques sous une forme plus directement opposable, c'est-à-dire par arrêté ministériel.

En effet, la forme d'action par voie de circulaires se heurtait à certaines limites, tant sur le plan du droit qu'en termes d'efficacité, puisque ni les préfets ni les exploitants n'étaient tenus de respecter lesdites circulaires. Par ailleurs, les nécessités de la transposition d'une réglementation européenne naissante exigeaient de disposer d'outils plus directs ; les tentatives pour transposer des directives européennes par voie de simples circulaires (en demandant aux préfets de respecter les dispositions desdites directives) se sont vite révélées insuffisantes sur le plan du droit. Enfin, la réglementation nationale apparaissait comme le moyen le plus adapté pour offrir aux porteurs de projets une bonne lisibilité sur les objectifs à atteindre, condition essentielle à leur respect par lesdits porteurs de projets. Le fait de pouvoir annoncer à l'avance quelles sont les exigences minimales de l'administration plutôt que de déterminer celles-ci seulement à la fin de la procédure répond, en effet, à une demande constante des industriels, et constitue une réelle nécessité. Il paraît en effet inconcevable face à un porteur de projet qui souhaite connaître les exigences qui lui seront appliquées, de lui répondre que celles-ci seront intégralement déterminées après coup, une fois qu'il aura lui-même complètement élaboré son projet.

C'est ainsi que, progressivement, sont apparues diverses réglementations nationales portant sur ces installations soumises à autorisation, des textes applicables aux installations nouvellement autorisées, mais aussi, dans certaines circonstances, aux installations existantes.

Il doit être clair pour chacun que l'existence d'une telle réglementation nationale n'est en rien antinomique avec la prise en compte, de manière appropriée, du particularisme de l'environnement d'une installation (son environnement humain, la sensibilité des milieux naturels dans lesquels sont rejetés ses polluants...), de l'avis du public ou de la notion de prescriptions préfectorales fixées au cas par cas. En effet, si le respect de la réglementation constitue une condition nécessaire à l'autorisation d'exploiter, elle n'en est pas pour autant une condition suffisante : l'examen au cas par cas basé sur les études d'impact et de dangers et le débat mené autour de l'installation dans le cadre de l'enquête publique peuvent amener, si besoin est, le préfet à fixer des prescriptions plus sévères que les exigences réglementaires nationales (voire refuser l'autorisation) s'il s'avère que la situation locale le justifie.

Quel rapide panorama peut-on aujourd'hui dresser de la réglementation actuelle ?

Il existe actuellement près d'une cinquantaine d'arrêtés ministériels qui s'imposent aux installations soumises à autorisation, des arrêtés pris sur la base de l'article L. 512-5 du Code de l'environnement. La grande majorité de ces arrêtés porte sur les installations relevant de rubriques spécifiques de la nomenclature : verreries, cimenteries, stockages de GPL, entrepôts, élevages, carrières, incinérateurs, dépôts de liquides inflammables, ateliers de traitement de surface, etc.

Certains arrêtés importants font exception dans la mesure où ils portent de manière transverse sur un nombre important d'installations, qui sont des plus variées :

Il s'agit, en particulier, de l'arrêté du 2 février 1998 dit « arrêté intégré », œuvre monumentale du début des années 1990 (daté de 1998, cet arrêté avait déjà été pris dans des termes analogues en 1992, avant d'être annulé par le Conseil d'Etat), qui définit le cadre général des prélèvements et rejets dans l'eau et dans l'air en fixant notamment des valeurs limites de rejets « standard », applicables en l'absence d'autres dispositions, ainsi que les modalités de surveillance de ces rejets.

Il s'agit également de certains arrêtés portant sur différents aspects de la prévention des risques accidentels comme la protection contre la foudre ou les séismes ou définissant les méthodes d'évaluation des risques à utiliser dans les études de dangers ou le contenu d'un système de gestion de la sécurité. En accord avec le monde industriel, ces arrêtés transverses font actuellement l'objet d'un regroupement pour former, dans le souci d'une meilleure lisibilité et d'une accessibilité accrue, un cadre réglementaire général sur la prévention des risques accidentels.

De manière générale, des dérogations à ces textes réglementaires nationaux restent possibles, mais nécessitent la saisine pour avis (un avis qui n'est que consultatif) du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), au niveau national.

### La réglementation européenne des installations classées

Au niveau européen, et contrairement à ce que l'on pourrait spontanément imaginer d'une réglementation réputée foisonnante, le nombre de directives s'appliquant directement aux installations industrielles est très limité.

En fait, les réglementations européennes fixant, de manière similaire à la réglementation française, des objectifs précis, chiffrés, en matière d'exploitation d'installations industrielles ne portent que sur des secteurs particuliers qui sont en nombre très restreint : les grandes installations de combustion, les incinérateurs de déchets, les décharges, l'industrie de production du dioxyde de titane, les rejets de composés organiques volatils (COV) et... c'est tout ! Les directives européennes correspondantes (aujourd'hui intégrées dans la nouvelle directive IED) ont, bien entendu, été fidèlement transposées dans des arrêtés ministériels ICPE.

En fait, deux grandes directives européennes concernent spécifiquement, mais de manière très générale, les installations industrielles les plus importantes : la directive dite « Seveso » et la directive « IPPC » (Integrated Pollution Prevention and Control), devenue depuis la fin 2010 la directive « IED ».

La directive Seveso, prise en 1982 à la suite d'un grave accident industriel survenu en Italie et dont la troisième révision est activement en cours de négociation au niveau du Conseil, concerne les installations industrielles présentant des risques importants d'accident et elle a pour objet la prévention du risque industriel majeur. Si son champ d'application est décrit avec une très grande précision dans son annexe 1 (par référence au critère des quantités de substances dangereuses susceptibles de se trouver dans l'ins-

tallation), elle est en revanche rédigée exclusivement sous forme d'obligations de procédures qui concernent aussi bien l'exploitant (obligation d'élaborer des études de dangers, de mettre en place un système de gestion de la sécurité, de disposer d'un plan d'urgence interne, d'informer les riverains...) que l'Etat (obligation de mettre en place un plan d'urgence externe, de contrôler les installations, de maîtriser l'urbanisation...).

On y cherchera vainement la moindre disposition technique précise.

S'agissant de la directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (la directive « IPPC »), elle fixe, depuis 1996, un cadre général pour limiter l'impact environnemental des grandes installations industrielles et agricoles. Là encore, le champ d'application est défini précisément par une « nomenclature » des activités qui fixe des seuils de manière similaire à la nomenclature ICPE française, en revanche aucune règle précise (c'est-à-dire chiffrée) ne figure dans la directive elle-même : elle se borne à fixer des règles de procédure. Cette directive IPPC est devenue en fin d'année 2010, la directive IED. Nous reviendrons plus loin sur les conséquences de cette évolution importante.

En France, ces deux directives (Seveso et IED) couvrent respectivement 1 200 et 6 400 installations. Ces chiffres sont à rapprocher des 42 000 installations soumises en France à la procédure d'autorisation.

Mais les autres installations (celles qui sont plus petites) sont elles aussi concernées par les textes européens, même si c'est de manière moins directe.

En effet, nombre de textes européens autres que les deux directives précitées s'appliquent indirectement aux installations industrielles et, par voie de conséquence, imposent aux Etats membres de réglementer l'activité industrielle bien au-delà du champ d'application des directives Seveso ou IED. Il s'agit de directives portant sur l'état des milieux naturels, lesquelles fixent des objectifs généraux : il en est ainsi de la directive cadre sur l'eau, dite directive « DCE », qui en imposant à terme l'obtention d'un « bon état » des cours d'eau et des nappes phréatiques, oblige les Etats membres à prendre des mesures contraignantes vis-à-vis de l'ensemble des usagers de l'eau susceptibles de contribuer à la dégradation de ces masses d'eau y compris, bien entendu, les activités industrielles.

De même, les différentes directives sur la qualité de l'air imposent des objectifs stricts visant à l'atteinte de certains résultats en matière de concentration des polluants dans l'air, et donc d'agir sur toutes les sources de pollution atmosphérique.

On peut aussi citer la directive cadre sur les déchets ou celle sur le bruit qui imposent, elles aussi, des exigences générales en particulier aux activités industrielles, des exigences qui peuvent être appliquées au travers d'une réglementation nationale.

Il faut également mentionner la directive sur les études d'impact qui, pour une longue liste d'activités industrielles ou agricoles (allant bien au-delà de celle fixée par la directive IPPC/ IED), oblige les Etats membres à imposer aux exploitants la réalisation d'études d'impact et à prendre des

mesures pour limiter les impacts de ces installations, soit sur la base de « seuils et critères », soit sur la base d'un examen au cas par cas en fonction de la sensibilité des milieux environnants. La France, toujours méfiante à l'idée d'un examen local au cas par cas, a jusqu'à présent préféré, dans le souci d'une plus grande prévisibilité et d'une homogénéité d'application, fixer des critères et des seuils prédéfinis en fonction de l'importance des différentes activités concernées. Pour les activités industrielles, c'est bien entendu la nomenclature des installations classées qui fixe ces seuils, des seuils qui font l'objet d'un examen attentif de la part de la Commission européenne, en particulier ceux qui définissent les installations soumises à déclaration. En effet, en France, les installations répondant à ces seuils, et donc soumises à simple déclaration, sont, dans tous les cas, dispensées d'étude d'impact. A noter au passage que le régime de l'enregistrement, avec l'existence de la possibilité d'une requalification en procédure d'autorisation, constitue un pas important fait par la France dans le sens de la procédure du « cas par cas » prévue par l'Europe, et largement appliquée dans certains Etats membres.

Enfin, d'autres directives de portée encore plus générale ont également vocation à s'appliquer, une application qui s'opère pour les activités industrielles au travers de la réglementation des ICPE. Il s'agit, en particulier, de la directive sur la responsabilité environnementale, qui oblige ceux qui peuvent être à l'origine d'une dégradation de la qualité de l'environnement à prévenir les risques de dommages et, le cas échéant, à contribuer à la réparation de ces derniers.

### **Doit-on limiter la réglementation française à la réglementation européenne ?**

De cette rapide présentation des textes européens, il ressort que le principe de subsidiarité a largement guidé le législateur européen : celui-ci n'a en aucune manière cherché à couvrir l'ensemble du champ de l'environnement industriel et a largement laissé aux autorités nationales le soin de traiter, à leur niveau, de très nombreux sujets.

La situation en matière d'environnement est en fait très différente de celle, généralement mieux connue, qui prévaut pour le marché unique européen : pour les produits qui franchissent les frontières, il est en effet essentiel que les règles établies au niveau européen viennent complètement se substituer aux règles nationales : c'est ainsi que le marquage « CE », qui atteste de la conformité des produits aux directives européennes, constitue le passeport pour assurer la libre circulation desdits produits au sein de l'Union européenne. Le règlement Reach, par exemple, obéit à cette logique.

Il en va différemment en matière d'environnement, où l'objectif premier du législateur européen vise seulement à assurer un haut niveau de protection au citoyen européen et à garantir un bon état des différents milieux naturels.

Ainsi, certains domaines sont complètement exclus du champ européen. Un exemple remarquable – même s'il nous éloigne des installations classées – est celui des installations nucléaires. Rappelons, en effet, que la première direc-

tive sur la sûreté nucléaire qui fixe en quelques articles très généraux les grands principes de sûreté et de contrôle des installations nucléaires, ne date que de 2009. D'autres domaines restent aujourd'hui non couverts par une réglementation européenne : c'est le cas, par exemple, des canalisations de transport (gazoducs, oléoducs...) qui sont pourtant à l'évidence des installations potentiellement dangereuses. Il en est de même des carrières qui peuvent pourtant avoir un impact important sur l'environnement ainsi d'ailleurs que de toutes les autres industries extractives (mines, forages...), dont seuls les dépôts de déchets font l'objet d'une réglementation, ou encore des silos de produits pulvérulents (céréales, farine...) qui ont pourtant été dans le passé à l'origine de très graves accidents.

En fait, les textes européens précités (les directives Seveso et IED) ne traitent explicitement que des plus grosses installations, en laissant aux autorités locales des Etats membres le soin de traiter les autres installations. Il est certain que ces dernières font l'objet de dispositions réglementaires un peu partout en Europe, dès lors qu'elles ont un impact significatif sur leur environnement.

Ainsi, qualifier de « surtransposition » (néologisme à la mode chez certains « chasseurs » de simplifications administratives) le fait que la réglementation ICPE couvre les installations de combustion en dessous du seuil de 50 MW, qui est le seuil de la directive « grandes installations de combustion », témoigne d'une large méconnaissance du système. Dans tous les pays, ces installations de taille plus restreinte sont elles aussi réglementées, mais de façon graduée... Sont même concernées les toutes petites chaudières de chauffage central des particuliers. L'étude assez détaillée qui a pu être menée dans ce secteur récemment, a d'ailleurs montré que le niveau d'exigence en termes de rejets atmosphériques figurant dans la réglementation française se situait plutôt dans la moyenne basse de ce qu'imposent les autres pays de l'Union européenne.

Autre exemple ponctuel très récemment débattu en CSPRT : la DGPR est en train de moderniser et de mettre au goût du jour une réglementation sur les dépôts de liquides inflammables. Il se trouve qu'il existe une directive européenne qui fixe de manière précise, et donc pour une fois chiffrée, les performances des installations qui doivent récupérer les vapeurs qui seraient susceptibles de s'échapper des bacs de stockage lors des opérations de chargement ou de déchargement. Mais cette directive sur la récupération des vapeurs ne concerne que les carburants, elle ne porte donc que sur les réservoirs d'essence. Serait-il anormal de considérer que les mêmes exigences devraient aussi s'appliquer à des bacs en tous points similaires, mais contenant d'autres produits volatils ? Je ne le pense pas. La directive européenne avait pour objectif d'harmoniser les conditions de récupération des vapeurs d'essence dans le secteur pétrolier, depuis les raffineries jusqu'aux stations-services. Si le législateur européen ne l'a pas fait pour les produits chimiques, ce n'est pas parce que cela ne présenterait pas d'intérêt pour la protection de l'environnement (les effets sur l'environnement sont strictement les mêmes), mais plus simplement parce qu'il a considéré qu'une harmonisation

européenne dans ce secteur s'imposait moins. Cela n'enlève en rien, à mon sens, au besoin d'une harmonisation au niveau national : si on ne réglemente pas des activités de ce type au niveau national, celles-ci continueront de l'être, mais de manière forcément plus hétérogène, par les préfets, au niveau local.

Il va de soi que si une réglementation nationale est nécessaire dans les secteurs non couverts au niveau européen, il convient de veiller à la proportionnalité des exigences ainsi imposées en France de sorte que ces exigences restent d'un niveau similaire (ni plus fortes ni plus faibles) à celui des exigences fixées dans les autres pays développés. Nous reviendrons sur ce point dans la suite de cet article.

Par ailleurs, lorsqu'il existe un cadre réglementaire européen, il s'agit le plus souvent, comme indiqué précédemment, d'un cadre très général dont l'application pratique nécessite que les conditions en soient définies dans chaque Etat. Ainsi (pour prendre un exemple qui a fait récemment l'objet d'un intense débat), la directive Seveso indique, en une ligne, que les installations à risque majeur doivent tenir compte des phénomènes naturels extérieurs, et notamment qu'elles doivent pouvoir résister à un séisme. Mais un séisme de quel amplitude ? S'agit-il de dimensionner l'installation pour résister à un séisme d'une période de retour de 100 ans, de 1 000 ans ou de 5 000 ans ? Les conséquences d'un tel choix peuvent être importantes en termes de risques comme sur le plan économique. Ce choix doit être fait, et il a été *de facto* laissé à l'initiative des autorités nationales. Après analyse des réglementations adoptées par les pays voisins, il a pu être montré que le texte sur le sujet finalement retenu en France comme le niveau de séisme à prendre en considération pour le dimensionnement des installations industrielles à haut risque, à savoir un séisme de temps de retour de 5 000 ans, étaient en parfaite cohérence avec les choix faits par d'autres pays.

En fait, on peut même dire que bien des directives européennes, loin de supprimer le besoin d'une réglementation nationale, en supposent au contraire le développement. L'Europe fixe un objectif général, les réglementations nationales définissent, quant à elles, les modalités pour atteindre cet objectif général

### **Faut-il rapprocher la réglementation française de la réglementation européenne ?**

Après avoir tenté de démontrer qu'il serait déraisonnable de vouloir limiter la réglementation française des installations industrielles à la seule transposition des textes européens, il n'en demeure pas moins que les textes français doivent évoluer pour mieux s'intégrer dans les dispositifs réglementaires définis au niveau européen, en adoptant un niveau d'exigence comparable à celui des autres pays développés européens (voire extra-européens).

La DGPR fait en sorte de s'organiser pour élaborer sur des sujets significativement importants et délicats à traiter (à l'instar des exemples précités, les séismes ou les installations de combustion), des comparaisons avec les pratiques en vigueur dans les autres pays et ce, en dépit de la diffi-

culté d'un tel exercice du fait que dans beaucoup de pays européens (Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Belgique) comme aux Etats-Unis l'élaboration de la réglementation applicable aux petites et moyennes installations industrielles est du ressort des autorités locales et non pas de l'Etat central.

De ces comparaisons, il ressort, en général, que le niveau d'exigences techniques imposé en France se situe dans la moyenne européenne, à l'exception d'un domaine important où l'approche française en matière d'environnement industriel est manifestement plus en pointe, celui des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Décrire cette démarche et ses motivations sortirait du cadre de cet article, mais retenons tout de même que la volonté de s'engager ainsi dans une démarche visant à garantir la compatibilité sur le long terme de l'implantation d'installations présentant des risques majeurs avec le développement urbain résulte très clairement d'une volonté politique, née du débat approfondi qui a suivi l'accident d'AZF à Toulouse en 2001.

Si ces comparaisons ont mis en évidence un niveau d'exigence technique similaire, la spécificité française reste en revanche la complexité de certaines procédures réglementaires. Pour en revenir à des chiffres cités plus haut, le fait que plus de 40 000 installations en France soient soumises à une procédure d'autorisation comprenant étude de dangers, étude d'impact et enquête publique constitue assurément une anomalie dans le contexte européen, génératrice de délais et donc de surcoûts pour les porteurs de projets, mais aussi pour l'Etat. C'est bien ce constat qui a conduit à créer un régime d'autorisation simplifiée, celui de l'enregistrement. Nous invitons le lecteur à se reporter à l'article de ce numéro consacré à ce sujet, mais retenons toutefois que si le souci est bien de simplifier les procédures et de réduire les délais pour être en adéquation avec les pratiques en vigueur dans d'autres pays, il n'est en aucun cas d'abaisser le niveau d'exigence technique à atteindre.

Un autre point qui reste spécifique à l'approche française de l'environnement industriel est celui de l'approche intégrée, qui veut que l'ensemble des aspects touchant à la protection de l'environnement et à la sécurité soient traités dans le cadre d'une procédure d'autorisation unique. Cette approche complètement intégrée n'existe pas au niveau européen. Si la directive IPPC, puis l'IED ont imposé depuis plus de dix ans l'existence d'un permis unique couvrant l'ensemble des impacts sur l'environnement, ce permis unique n'intègre pas nécessairement les aspects correspondant aux risques accidentels, contrairement à la France. Ainsi, dans un Etat comme la Grande-Bretagne, les aspects de sécurité (y compris, d'ailleurs, les questions relatives à la sécurité des salariés) sont traités par une autorité (le HSE) différente de celle (l'EPA) ayant en charge la délivrance du « permis unique » de la directive IPPC/IED.

Cette approche française complètement intégratrice, qui constitue depuis 200 ans la clé de voûte de la législation des installations classées, présente à mon sens des avantages majeurs, y compris le fait pour l'exploitant de bénéficier d'un interlocuteur unique sur toutes les questions touchant

à l'environnement. Il serait destructeur de vouloir la remettre en cause.

En revanche, nous devons faire preuve d'une grande vigilance dans la mise en œuvre d'un autre principe de base, qui est celui de la proportionnalité. L'approche intégrée fait qu'en France, dans le cas d'une installation soumise à autorisation, tous les aspects de l'environnement doivent être traités. Cela oblige, par exemple, dans le cas d'un stockage de GPL couvert par la directive Seveso, à réaliser une étude d'impact ; de même, une usine agroalimentaire, voire un élevage, est contrainte de procéder à une étude de dangers. De telles exigences ne sont pas chose anormale : un stockage de GPL présente lui aussi des impacts environnementaux même s'il ne s'agit pas de rejets de polluants, il faut donc y prêter attention. De même, une usine agroalimentaire peut aussi être victime d'un incendie, il faut donc s'en préoccuper. Pour autant, l'étude d'impact d'un dépôt GPL ne doit pas ressembler à celle d'une installation IPPC, la même observation vaut pour une étude de dangers relative à une fromagerie par rapport à celle concernant une installation Seveso ! Dans son rôle de pilotage de l'inspection des installations, la DGPR doit donc être en permanence attentive à ce que ce principe de proportionnalité soit bien respecté.

Par ailleurs, la directive IED, qui remplacera la directive IPPC à partir de 2013, va faire évoluer les concepts de la réglementation européenne : jusqu'à présent, la directive IPPC imposait (sans être très précise) de fixer les conditions d'une autorisation, notamment la fixation des valeurs limites des rejets, « sur la base » des meilleures techniques disponibles. Les meilleures techniques disponibles en question sont celles décrites dans des documents techniques détaillés appelés « BREF » (*best referencies*), qui sont établis par un service de la Commission européenne localisé en Espagne (à Séville). Dans ce contexte, et considérant le caractère non opposable de ces BREF (indépendamment de leur inégale qualité) ainsi que la complète liberté laissée par les instances européennes aux autorités nationales compétentes pour imposer complètement ou non ces meilleures techniques, la France avait fait le choix de conserver une réglementation nationale prescriptive afin d'éviter des divergences majeures dans l'application des documents « BREF ». L'Etat, au niveau de l'administration centrale, s'est ainsi efforcé de préparer, en concertation avec les organisations professionnelles, des arrêtés ministériels « IPPC-compatibles », c'est-à-dire une réglementation technique nationale conçue pour transposer sous une forme plus directement opposable les BREF européens.

Tout en reprenant les concepts de base définis par la directive IPPC et notamment l'approche intégrée et l'obligation de principe de respecter les meilleures techniques disponibles, la directive IED, va au-delà de ce que prévoit la directive IPPC, en donnant un rôle beaucoup plus précis aux « BREF » : ces documents, qui étaient jusqu'à présent de simples publications émanant d'experts, sans validation politique, se verront désormais revêtus d'une portée légale : les conclusions de ces BREF seront désormais adoptées dans le cadre d'un processus de décision européen. De même, si les autorités compétentes pourront continuer à déroger à l'application dans leur intégralité des conclusions des BREF (en particulier, s'il apparaît que les coûts occasionnés par la mise en application de ces meilleures techniques s'avèrent disproportionnés par rapport au bénéfice environnemental qui peut en être attendu), ces possibilités de dérogation sont désormais largement précisées et encadrées, quant à leur mise œuvre, par la directive elle-même, laquelle prévoit une plus grande transparence du processus dérogatoire avec notamment une participation accrue du public.

Compte tenu de ce nouveau contexte européen, la DGPR propose aujourd'hui un changement d'approche, abandonnant l'idée d'une réglementation technique française reprenant le contenu des BREF. Le projet actuellement en cours de transposition de la directive IED prévoit donc de faire directement référence à ces documents européens, que sont les BREF. Parallèlement, les conditions d'octroi des dérogations seront alignées sur celles de la directive IED : ces dérogations seront autorisées par le préfet, un dispositif évitant un processus lourd de remontée de la décision au niveau national. Ces dérogations feront, en revanche, l'objet d'une consultation du public, conformément à la directive, ce qui constituera une nouveauté pour la France.

Avec cette nouvelle approche de la transposition de la directive européenne IED, on pourra considérer pour ces grandes installations industrielles – mais pour celles-ci seulement – que l'on a « bouclé la boucle » : après avoir progressivement évolué vers plus de précision, la réglementation européenne pourra alors définitivement supplanter la réglementation française qui l'aura précédée.

### Note

\* Ingénieur général des Mines, chef du service des risques technologiques, Direction générale de la Prévention des Risques, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.