

## Une réforme majeure du droit des installations classées : le régime de l'enregistrement

Créé par l'ordonnance du 11 juin 2009, le régime de l'enregistrement vient réintroduire la proportionnalité dans le traitement des dossiers en comblant un manque entre les deux régimes existants jusque-là, l'autorisation et la déclaration.

Le régime de l'enregistrement marque un changement, avec l'introduction de modifications touchant à la procédure, dans la continuité, avec le maintien des fondamentaux de la protection de l'environnement.

Ce nouveau régime ne traduit pas une régression par rapport à la situation antérieure, bien au contraire (maintien d'une consultation du public et des différentes parties prenantes, raccourcissement du délai de délivrance de l'autorisation, des prescriptions définies à l'échelon national mais autorisant la prise en compte du particularisme des contextes locaux).

Par Henri KALTEMBACHER\*

### Introduction

Réforme importante du Code de l'environnement, l'introduction d'un régime d'autorisation simplifiée, le régime d'enregistrement, par l'ordonnance n°2009-663 du 11 juin 2009 est devenue pleinement opérationnelle en avril 2010 avec la parution des décrets de procédure, du premier décret concernant la nomenclature et des premiers arrêtés ministériels de prescriptions générales. Les deux premiers arrêtés préfectoraux d'enregistrement qui sont intervenus en novembre 2010 ont fait de ce projet de réforme une réalité. S'il est trop tôt pour tirer les premières conclusions de la mise en place de cette nouvelle procédure, il est possible de présenter les raisons de ce changement, la méthode et les grandes étapes de sa mise en place, le dispositif tel qu'il a été finalement défini, son champ d'action et ses avantages.

### Les raisons d'une réforme

Les raisons de ce changement sont multiples, mais la raison de fond est l'adaptation des procédures à un contexte qui avait énormément évolué depuis 1976 (1).

En effet, si le législateur a entendu, en 1976, réduire de trois à deux le nombre des régimes d'installations classées, il l'a fait dans un contexte où la différence entre les deux régimes d'autorisation était devenue tellement ténue (elle concernait essentiellement la durée de l'enquête publique) qu'elle en avait perdu son sens. En outre, à l'époque, la réglementation européenne, qui n'en est qu'à ses premiers balbutiements, impose peu de contraintes, notamment sur

le plan procédural. Or, ce contexte a beaucoup évolué (notamment sous l'effet de la montée en puissance de la réglementation européenne et de sa transposition en droit français, qui s'est faite en utilisant le dispositif existant, celui de l'autorisation). Les directives sur les études d'impact (directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement), les risques industriels majeurs (directive 82/501/CEE du 24 juin 1982 et 96/82 du 9 décembre 1996) et la prévention et la réduction intégrées des pollutions (directives 96/61/CE du 24 septembre 1996 et 2008/1/CE du 15 janvier 2001) sont venues impacter de manière très significative notre droit national en complexifiant peu à peu la procédure d'autorisation. Pour donner une illustration de l'importance de ces évolutions, on peut citer l'introduction des études des dangers et le renforcement du contenu de l'étude d'impact.

Néanmoins, l'examen attentif de ces trois directives majeures en matière d'environnement industriel, ainsi que celui des directives dites « sectorielles » (COV, GIC...), montrent que leurs champs d'application ne couvrent qu'un tiers environ des 46 000 établissements (2) relevant du régime de l'autorisation. S'il faut se garder d'un alignement pur et simple sur le champ défini au niveau communautaire, un examen attentif de la situation conduit naturellement à s'interroger sur la pertinence des procédures et sur leur contenu.

L'autre conséquence de ces évolutions du droit national a été le creusement du fossé entre les deux régimes d'installations classées. En effet, le régime de l'autorisation s'est

vu renforcé, alors que le régime de la simple déclaration a peu (voire pas du tout) évolué.

Ces deux procédures sont de fait très différentes. D'un côté, la déclaration est une procédure sans possibilité d'opposition de la part de l'administration, hormis sur des points formels, avec un dossier très léger. Le simple fait de remplir cette formalité permet à l'exploitant de démarrer immédiatement son activité. A l'opposé, le régime d'autorisation va conduire le futur exploitant à constituer un dossier précis et exhaustif, qui sera soumis à une enquête publique et qui ne lui permettra de démarrer son activité qu'à l'issue de la procédure (dont la durée moyenne est supérieure à une année). Le passage de l'un à l'autre des régimes s'effectue au vu du franchissement d'un seuil numérique, sans incidence de la proportionnalité. La question de l'intérêt d'un régime intermédiaire entre ces deux procédures ne pouvait donc qu'être posée.

En matière de prescriptions applicables, le contexte de la loi de 1976 a également été très largement modifié, notamment dans les années 1990 (3) par l'introduction (au niveau législatif) de la possibilité, pour le ministre en charge des installations classées, d'édicter des réglementations techniques et générales. Ainsi, dans de nombreux secteurs, des arrêtés ministériels existent qui couvrent les situations d'implantations courantes et fixent les prescriptions qui permettent de rendre négligeable leur impact environnemental. L'étude des dangers et l'étude d'impact (qui sont les deux piliers du dossier de demande d'autorisation) visent également à déterminer les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts. Cette logique a prévalu dans la refonte des procédures liées aux études d'impact dans la loi Grenelle II (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement), qui est venue, pour les projets relevant du régime général des études d'impact, mettre en place un régime de police administrative spécial permettant d'imposer, puis d'assurer le suivi de la mise en œuvre des prescriptions issues de la séquence « éviter/réduire/compenser » en matière d'impact. Dans le cas particulier des installations classées, lorsque ces mesures sont déjà déterminées au niveau national et dans le cas de contextes locaux non particulièrement sensibles, la question de l'adaptation des procédures doit, là encore, être posée.

Enfin, le contexte économique nous pousse à optimiser les ressources mises à contribution tant du côté de l'exploitant que du côté des pouvoirs publics ou des ONG, à protection de l'environnement constante, voire améliorée. Cette optimisation passe par deux éléments importants : l'adaptation des éléments procéduraux (dossiers, consultation, définition des prescriptions) et le renforcement de l'implication de l'exploitant dans la protection de l'environnement par une meilleure connaissance de ses obligations.

Au travers de l'étude d'impact et de l'étude des dangers, la procédure d'autorisation conduit l'exploitant à une analyse poussée des impacts potentiels de l'exploitation de son installation et à proposer des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de ces impacts. Dans le cas d'installations où les impacts potentiels sont bien connus (un entrepôt, une station-service...), cette méthode comporte

deux inconvénients importants. Le premier est le fait que la plupart des impacts sont déjà évités ou réduits par des prescriptions nationales connues et que grand est le risque de voir ces deux études tourner à l'étude bibliographique. Le second inconvénient réside, quant à lui, dans le fait que le degré élevé de compétence et de technicité requis par la rédaction de tels documents, conduit à une sous-traitance systématique dans le cas des installations de taille modeste. Or, si cette sous-traitance est nécessaire pour garantir la qualité des documents produits, elle éloigne le porteur de projet de la perception des enjeux environnementaux.

### La genèse de la réforme

Il serait trompeur de penser que le régime d'enregistrement serait né dans l'urgence au travers du plan de relance de 2009. L'ensemble des constats développés précédemment a été fait, dès 2005, dans le cadre de l'instance de concertation des installations classées, le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (à l'époque, Conseil supérieur des installations classées (4)). Ce Conseil a pour mission d'éclairer les choix du Gouvernement notamment en matière d'installations classées, et plus particulièrement en matière d'élaboration de la nomenclature, c'est-à-dire de détermination des critères faisant qu'une installation ressortit à telle ou telle procédure d'autorisation. C'est ainsi qu'à l'issue d'un débat portant sur le relèvement du seuil de certaines rubriques, lors de sa séance du 21 juin 2005, le Conseil supérieur des installations classées (CSIC) a demandé au ministère du Développement durable d'étudier la création d'un régime intermédiaire entre l'autorisation et la déclaration.

A l'issue de premières réflexions internes, le ministère a décidé de charger l'Inspection générale de l'environnement d'une mission portant notamment sur :

- ✓ l'adaptation des régimes réglementaires existants ;
- ✓ la définition de modifications de seuils correspondant à ces adaptations.

La mission a débouché sur un rapport établi par Messieurs Barthélemy et Grimot, remis le 11 janvier 2006 et présenté notamment au Conseil supérieur des installations classées. L'établissement du rapport a fait l'objet d'une large consultation, pilotée par les auteurs. Ce rapport se conclut notamment sur la nécessité de créer un régime d'autorisation simplifiée, dont il pose les grands principes :

- ✓ le maintien de la consultation du public, sous une forme simplifiée ;
- ✓ l'édiction de prescriptions générales au niveau national, avec une possibilité d'adaptation aux contextes locaux particuliers ;
- ✓ la délivrance dans des délais courts de l'autorisation simplifiée.

En parallèle, dans le cadre des audits de modernisation de l'Etat entrepris par la Direction générale de la Modernisation de l'Etat (DGME), les procédures relatives aux installations classées ont fait l'objet d'une expertise préalable. La procédure d'autorisation a également été étudiée dans le cadre des travaux de mesure et de réduction

des charges administratives. La DGME a ainsi retenu la création d'un régime d'autorisation simplifiée comme mesure prioritaire dans le cadre du projet de loi de simplification du droit.

La publication du rapport sera le point de départ d'une importante consultation de l'ensemble des parties prenantes et, en parallèle, de la mise en place d'un groupe de travail interne à l'administration, piloté par le Service de l'environnement industriel de la Direction de la prévention de la pollution et des risques. Ces deux éléments vont conduire à la rédaction d'un premier projet de création du troisième régime. Dès ce premier projet, les travaux intégreront à la fois les dimensions législative et réglementaire afin que la phase de concertation puisse se dérouler dans la plus grande transparence.

Cette phase de travail s'achèvera avec la présentation du projet de loi et de son décret d'application au CSIC, le 19 février 2008. Une première tentative d'insérer une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance sera faite dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie, mais il faudra attendre la loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés, plus particulièrement à son article 27, pour que l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance soit acquise. Cette habilitation est donnée sur la base de délais particulièrement courts (4 mois), qui ne pourront être

tenus que grâce au travail préalable sur le projet et à la concertation importante déjà réalisés. Le Conseil supérieur des installations classées sera consulté une ultime fois sur le projet d'ordonnance le 3 mars 2009 et celle-ci sera publiée le 12 juin 2009.

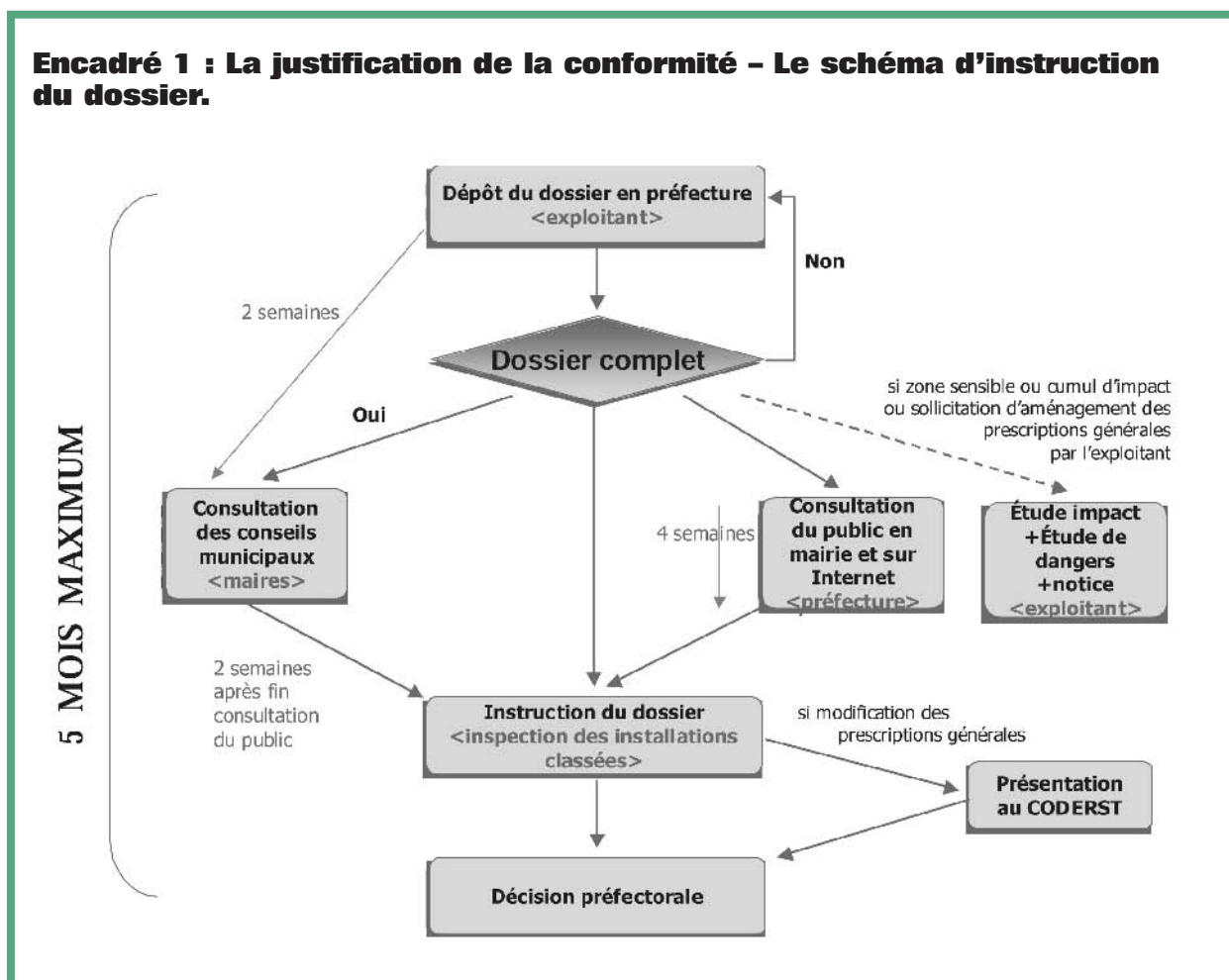
La mise en place complète du régime nécessitera néanmoins la prise d'un décret de procédure et la mise en place d'un décret de nomenclature, ainsi que la prise d'arrêtés de prescriptions générales. Là encore, le travail mené en amont sur le décret « procédures » permettra de réduire au maximum les délais et de faire paraître, dans le même temps, les deux décrets et les cinq premiers arrêtés (en mars 2010). Les travaux techniques portant sur les premières rubriques seront menés au cours du second semestre 2009, sur la base des projets de décrets. Par ailleurs, il faut souligner que le décret « procédure » viendra également tirer les conséquences de la table ronde tenue sur les risques industriels.

L'ensemble de ces efforts permettra de prendre les premiers arrêtés préfectoraux d'enregistrement en appliquant la nouvelle procédure dès la mi-novembre 2010, soit moins d'un an et demi après la signature de l'ordonnance.

### Le dispositif du régime d'enregistrement

Le détail de la procédure figure dans l'encadré ci-dessous. Mais, plutôt que de détailler la procédure, qui s'inscrit

#### **Encadré 1 : La justification de la conformité - Le schéma d'instruction du dossier.**



dans la logique habituelle de la législation sur les installations classées, il convient de présenter ses caractéristiques principales et les éléments novateurs que le régime d'enregistrement a introduits.

Sa caractéristique première est le fait qu'il s'appuie sur des prescriptions-types (définies au niveau national) spécifiques à chaque catégorie d'installation visée, lesquelles sont définies au travers d'un arrêté ministériel de prescriptions générales. L'existence de ces prescriptions est d'ailleurs un des éléments nécessaires pour qu'une rubrique soumise à enregistrement entre en vigueur. Ces prescriptions sont établies à l'issue d'un large processus de consultation du public et de l'ensemble des parties prenantes, ce processus étant conclu par un avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce mode d'élaboration garantit que ces prescriptions permettront de prévenir les impacts d'une installation implantée dans un contexte non particulièrement sensible.

Une autre caractéristique importante de ce régime tient à une modification conséquente de la logique de constitution du dossier. En effet, en régime d'autorisation, le dossier est principalement constitué de deux études (étude d'impact et étude des dangers), qui analysent les impacts et les dangers potentiels de l'installation et proposent les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation applicables à l'installation concernée. En régime d'enregistrement, ces mesures étant définies, dans un contexte normal, par l'arrêté ministériel de prescriptions générales, il reviendra à l'exploitant, dans son dossier de demande, de donner à l'administration et au public les éléments qui permettront de vérifier qu'il est en situation de respecter ces prescriptions (voir les encadrés 2 et 3). Cette modification en profondeur de la logique du dossier comprend, au minimum, quatre avantages majeurs :

- ✓ elle permet d'éviter des études longues et coûteuses, qui débouchaient, par le passé, sur des propositions de prescriptions, souvent identiques pour un type d'installation donné ;
- ✓ elle rend possible une prise en compte, très en amont de la conception de l'installation, des prescriptions en matière d'environnement, grâce au fait que celles-ci sont connues *a priori* ;
- ✓ la précision, là encore *a priori*, des modes de justification (les arrêtés de prescriptions sont accompagnés d'un document précisant les justifications nécessaires) permet une plus grande sécurisation du porteur de projet, dès la phase de conception ;
- ✓ enfin, le dossier devient plus proche des compétences techniques du porteur de projet, dès lors qu'il s'agit d'obligations techniques précises qui s'imposent lors de la conception et au cours de l'exploitation de son installation.

Autre caractéristique importante du régime : contrairement au régime déclaratif, le maintien d'une capacité, reconnue au préfet, de pouvoir s'opposer au projet et modifier *a priori* les conditions de fonctionnement, avec le soutien technique de l'Inspection des installations classées. Ainsi, la prise en compte des contextes locaux particuliers

### Encadré 2 : Justification de la conformité

La définition réglementaire du document est donnée par l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement :

*Un document justifiant du respect des prescriptions applicables à l'installation en vertu du titre I<sup>er</sup> du livre V, notamment les prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées en application du I de l'article L. 512-7. Ce document présente notamment les mesures retenues et les performances attendues par le demandeur pour garantir le respect de ces prescriptions.*

En pratique, il s'agit de définir dans un arrêté ministériel de prescriptions générales l'ensemble des prescriptions applicables et en complément d'établir un guide de justification de conformité disponible pour l'inspection **et** pour le demandeur. L'arrêté et le guide sont élaborés en même temps et font l'objet des mêmes consultations.

La mise à disposition de ces guides qui n'ont pas valeur réglementaire est réalisée *via* le site Internet destiné au porteur de projet (<http://installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/>). Pour novatrice qu'elle soit en matière d'installations classées, cette démarche est déjà utilisée par d'autres dispositifs réglementaires français ou européens. Par exemple, le règlement européen sur le contrôle de navigabilité des aéronefs (EASA Part M EC No. 2042/2003) utilise un mécanisme de moyens de conformité acceptable (Acceptable Means of Compliance and Guidance Material) très proche du mécanisme mis en place dans la justification de conformité et du guide.

est permise au travers de la capacité de refus ou de renforcement des prescriptions. Bien entendu, ces possibilités sont exercées en pleine transparence vis-à-vis des parties prenantes : tout refus ou toute modification des prescriptions entraîne la consultation de la commission locale compétente : le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst). Par symétrie, le porteur de projet peut, lui aussi, solliciter des aménagements, qui seront instruits, le cas échéant, dans les mêmes formes.

Elément important de la procédure, la consultation du public s'est vue non seulement simplifiée mais également

### Encadré 3 : Constitution de la demande

La demande est constituée de l'identification du demandeur, de l'adresse d'implantation et surtout d'un descriptif de l'installation (deux pages maximum pour une demande dont la particularité est sa mise en ligne) et, bien entendu, du dossier proprement dit. Le contenu du dossier est défini par l'article R. 512-46-4 du Code de l'environnement et comprend :

- ✓ Des plans (points 1 à 3) aux échelles 1/25000 – 1/2500 – 1/200.
- ✓ Compatibilité avec l'urbanisme (certificat d'urbanisme ou analyse de la compatibilité des règles du PLU) (point 4).
- ✓ Remise en état (s'il s'agit d'un site nouveau) (point 5).
- ✓ Évaluation des incidences Natura 2000 (en site ou liste locale) (point 6).
- ✓ Capacité technique et financière (point 7).
- ✓ La justification de conformité.
- ✓ Éléments de compatibilité avec des plans et programmes (PPA, Sage, Sdage, plans déchets, schémas des carrières, programme Nitrate) (point 9).
- ✓ Localisation du site dans un parc national, un parc naturel régional, une réserve naturelle, un parc naturel marin ou un site Natura 2000 (point 10).

renovée. La traditionnelle enquête publique (introduite en 1976, mais digne héritière des enquêtes de *commodo et incommodo*), efficace sur des projets importants et soulevant des questionnements complexes pour lesquels la présence du commissaire-enquêteur se révèle irremplaçable, est trop lourde pour des projets de moindre ampleur, qui génèrent, en règle générale, peu (ou pas) de réaction du public. Il a été jugé préférable de lui substituer une procédure moins lourde. La procédure retenue pour l'enregistrement, d'une durée identique, prévoit une mise à disposition du dossier à la mairie d'implantation. Le mécanisme d'annonce et de recueil des observations du public fait appel au mode de communication électronique (mise en ligne des avis de consultation, de la fiche de présentation, recueil des avis...). Ces mécanismes, peu utilisés dans le cadre de la consultation du public, ont d'ailleurs été étendus en partie à l'enquête publique par le décret de procédure de mars 2010 (la consultation des conseils municipaux des communes concernées a été maintenue).

Novation, également, en matière d'installations classées : la procédure est enfermée dans des délais globaux

et débouche sur une décision implicite. Ainsi, le délai global de procédure est limité à cinq mois et son dépassement entraîne le rejet implicite de la demande. Une possibilité de proroger une unique fois ce délai est néanmoins ouverte afin de tenir compte de circonstances particulières (pas de consultation du public possible en période électorale, ordre du jour surchargé du Coderst, etc.).

En matière de contrôles de l'installation en fonctionnement, on reste dans un schéma classique (une visite, au minimum, tous les sept ans), mais avec un engagement fort, de la part de l'inspection, d'effectuer une visite au cours des six premiers mois de fonctionnement, ceci afin de s'assurer de la mise œuvre correcte des prescriptions.

La caractéristique peut-être la plus novatrice de ce régime est l'introduction d'un mécanisme (relativement courant au niveau européen, mais très peu usité en France) d'analyse au cas par cas. Lors de l'examen de la demande, le préfet peut, dans trois cas définis au niveau législatif, décider que l'instruction du dossier se fera conformément à la procédure d'autorisation.

Cette particularité a été au centre de nombreux débats et il convient de nous attarder ici sur les raisons de ce choix. Une prise en compte correcte de l'environnement passe par le croisement entre des impacts potentiels et les milieux susceptibles d'être impactés. On retrouve d'ailleurs cette dualité en matière de risques entre les enjeux et les aléas. Dans le cas des installations classées, en règle générale, les impacts potentiels et les aléas sont bien connus ; ils sont intrinsèques au type d'activité et à la taille de l'installation. Ces deux paramètres font l'objet de la nomenclature qui définit l'activité et le paramètre de taille. En matière de milieu, la difficulté est plus grande, lorsqu'il s'agit de définir, ou de quantifier un type de milieu. Le droit communautaire (la directive 85/337 et plus particulièrement son article 4 et son annexe III) définit des critères s'appliquant à la fois aux impacts et aux milieux, mais il laisse largement ouvert l'examen au cas par cas permettant de décider la mise en place d'une analyse approfondie (étude d'impact et étude des dangers) ou non. Le régime d'enregistrement met en place ce mécanisme au travers de la décision de basculement en procédure d'autorisation. Un mécanisme similaire a également été mis en place par la loi portant engagement national pour l'environnement, pour les projets relevant du régime général des études d'impact.

Néanmoins, le mécanisme mis en place dans le cadre de l'enregistrement comporte plusieurs particularités :

- ✓ le basculement d'un régime à l'autre est lié à trois critères précis : la localisation du projet, le cumul d'impacts et l'importance de la modification demandée par le porteur du projet au regard des prescriptions nationales ;
- ✓ la décision de basculement est prise par le préfet, autorité compétente pour prendre la décision ;
- ✓ le basculement de procédure peut intervenir jusqu'à 30 jours après la fin de la consultation du public. Si ce point peut apparaître comme une source d'insécurité juridique pour le porteur de projet, ce délai permet néanmoins de prendre en compte des sensibilités locales qui n'auraient pas été perçues initialement ;

✓ le porteur de projet peut solliciter par lui-même une instruction *via* la procédure d'autorisation, cela en fonction des aménagements des prescriptions nationales qu'il sollicite de la part de l'administration.

Il convient de noter qu'en cas de basculement, c'est bien l'ensemble de la procédure qui est identique à celle de l'autorisation, notamment en matière de constitution de dossier et de consultation du public.

Le revers de la souplesse introduite par ce mécanisme est l'effort supplémentaire de transparence et d'information *a priori* que doit faire l'administration. Ainsi, l'autorité compétente, s'appuyant sur les services d'inspection des installations classées, doit être particulièrement attentive à l'information des porteurs de projets, le plus en amont qu'il est possible, sur l'existence d'un contexte local particulier et sur la possibilité de basculement inhérente à ce contexte, cela permettant de rendre ce basculement le plus prévisible possible. Notamment, le préfet de département doit pouvoir indiquer le plus tôt possible à un porteur de projet qui le souhaiterait, si la localisation qu'il a retenue pour son projet risque d'entraîner ce basculement.

Cette information sur le risque de basculement et sur son caractère prévisible est un facteur clé pour le succès de ce régime. La maîtrise de la prévisibilité des basculements permettra d'en limiter le nombre en incitant les porteurs de projets à prendre en compte, en amont de leur démarche, l'emplacement le plus approprié pour leur activité, par rapport aux enjeux environnementaux. De même, il est important que les critères de prise en compte de la sensibilité du milieu fassent l'objet d'une clarification au niveau national (c'est ce qui a été réalisé au travers de la circulaire du 22 septembre 2010).

L'ensemble de ces caractéristiques font du régime de l'enregistrement un régime distinct des deux régimes existants, qui vient naturellement combler un manque croissant entre l'autorisation et la déclaration.

### **Le champ d'intervention du régime d'enregistrement**

Les caractéristiques mêmes du régime d'enregistrement préfigurent le champ d'application. Dès le rapport de l'Inspection générale de l'Environnement, les problématiques de procédure et de champ d'application ont été analysées, en parallèle.

Un reproche parfois entendu à propos du régime d'enregistrement est le fait que celui-ci ne constitue pas une simplification du droit. Ce reproche est fondé : en effet, l'introduction de ce régime vise non pas à diminuer le nombre des procédures définies dans le Code de l'environnement, mais bien à simplifier les procédures applicables à un type donné d'installation.

Le champ d'application de la nouvelle procédure est donc celui des installations qui, certes, présentent de graves dangers ou inconvénients, mais des dangers et inconvénients qui sont à la fois bien connus de l'ensemble des acteurs et maîtrisables, dans un contexte environnemental classique,

au moyen de prescriptions-types. Cette définition est complétée par des critères simples, qui sont les suivants :

- ✓ l'activité de l'installation ne doit pas entrer dans le cadre d'une directive européenne requérant une autorisation ou une étude d'impact (directives IPPC ou étude d'impact) ;
- ✓ elle doit relever de secteurs d'activité ou de technologies dont les enjeux environnementaux sont aujourd'hui bien identifiés et pour lesquels l'application de prescriptions générales est efficace sans nécessiter de recours à une étude d'impact ou à une étude de dangers ;
- ✓ elle doit pouvoir s'implanter dans des zones non sensibles, de préférence dans des zones industrielles ou artisanales ;
- ✓ ces activités relèvent aujourd'hui principalement du régime de l'autorisation.

Bien entendu, la définition des activités qui vont rentrer dans le champ d'action du nouveau régime sera réalisée au travers de la nomenclature des installations classées. Ainsi, il convient de rappeler le mécanisme qui conduit à l'élaboration de cette nomenclature. Dans un premier temps, une analyse du secteur d'activité est menée par les services de l'Etat. Celle-ci s'appuie sur des référents techniques, ainsi que sur des travaux internationaux, notamment les BREFs (5), si le secteur en question est concerné. De ces études ressortent les grandes caractéristiques de ces activités, à savoir :

- ✓ la dimension du projet ;
- ✓ l'utilisation des ressources naturelles ;
- ✓ la production de déchets ;
- ✓ la pollution et les nuisances ;
- ✓ le risque d'accidents, eu égard notamment aux substances ou aux technologies mises en œuvre.

Dès 1976, le principe, toujours réaffirmé, d'action préventive et de correction, par priorité, à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable va permettre de garantir que les nouvelles implantations utiliseront des technologies au moins aussi performantes que celles qui auront fait l'objet de l'analyse préliminaire.

Ce principe, largement repris par la directive 2008/1/CE (dite IPPC), conduit à une connaissance intrinsèque des facteurs de nuisance d'un projet en fonction de critères dimensionnels simples. Les BREFs, notamment, reposent sur des analyses de ce type.

Cette analyse permet de définir, d'une part, le critère technique dimensionnant et, d'autre part, en fonction du champ d'activité concerné (la rubrique, dans la nomenclature des installations classées), les impacts potentiels de ces installations notamment en termes d'étendue, d'ampleur, de complexité, de probabilité, de durée, de fréquence et de réversibilité.

Dans un second temps, ces éléments sont recoupsés avec des éléments de localisation. Il est difficile de procéder à ce recoupsage dans l'ensemble des cas de localisation existants ou futurs. Ainsi, les seuils sont déterminés en fonction d'une implantation standard, c'est-à-dire d'une implanta-

tion dans un environnement ne présentant pas de sensibilité particulière.

L'analyse débouche donc, *in fine*, sur la détermination de trois seuils :

- ✓ un seuil déterminant le champ d'application du régime d'autorisation ;
- ✓ un seuil déterminant le champ d'application du régime d'enregistrement ;
- ✓ un seuil déterminant le champ d'application du régime de déclaration.

A l'issue de cette analyse technique effectuée par l'administration centrale, une large consultation des parties prenantes est mise en place afin de s'assurer que ces seuils sont bien adaptés.

A l'issue de cette concertation, le projet de nomenclature est présenté au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, puis au Conseil d'Etat. Ces consultations permettent de s'assurer de la prise en compte correcte des remarques que le projet a pu susciter.

L'introduction du régime d'enregistrement se fait progressivement. Lors de la mise place du régime, il a été décidé de sélectionner une première vague de secteurs retenus de manière à concerner environ 10 000 installations (sur les 46 000 soumises à autorisation). Ces secteurs sont :

- ✓ la logistique (entrepôts, stations-services, entrepôts frigorifiques, blanchisseries) ;
- ✓ le travail mécanique du bois, du plastique et des métaux ;
- ✓ l'agroalimentaire (caves, petites distilleries, diverses industries agroalimentaires) ;
- ✓ la transformation des matériaux de construction (broyage, matériel vibrant, enrobage).

A ce jour ont effectivement basculé dans le régime de l'enregistrement les distilleries de taille moyenne, les blanchisseries, les petits stockages de produits explosifs, les installations de méthanisation et la combustion des gaz produits, les entrepôts (notamment les entrepôts frigorifiques), les stations-services, les stockages de polymères et les stockages de pneumatiques.

En ce qui concerne les autres rubriques, les travaux se poursuivent et ils sont, pour certains, bien avancés. Le récent rapport de Mme Laure de La Raudière et les engagements du Gouvernement vont venir accélérer la mise en œuvre d'un programme, déjà important.

### Les avantages du régime de l'enregistrement

Le faible recul dont nous disposons ne nous permet pas de tirer complètement les enseignements de l'introduction de ce troisième régime d'installations classées. Néanmoins, un certain nombre d'avantages ressortent d'ores et déjà de sa mise en place.

Il permet, en effet, d'assurer un niveau de protection des personnes et de l'environnement au moins équivalent à celui qui existait avant sa création. Les prescriptions des arrêtés ministériels types des rubriques relevant de l'enregistrement sont au moins aussi contraignantes que les prescriptions antérieures. Mais elles sont pleinement acceptées par les professionnels, car elles sont le fruit d'un dialogue

avec eux et, plus généralement, avec l'ensemble des parties prenantes. La mise en place de ces prescriptions permet également de vérifier que les critères de la nomenclature restent pertinents.

L'enregistrement donne aux porteurs de projets une lisibilité accrue de la réglementation en vigueur. En effet, avant même le dépôt du dossier, les prescriptions générales sont connues et les manières de justifier du respect de ces prescriptions sont clairement définies. La portée nationale de ces prescriptions et de leur mode de justification limite les risques de distorsion de concurrence.

Il permet d'éviter des études et des analyses spécifiques vouées à aboutir, au final, à des prescriptions standard. Tout en n'obérant pas complètement la possibilité de réaliser ce type d'étude lorsque les circonstances locales l'exigent, le régime d'enregistrement permet de concentrer les efforts de l'exploitant et de l'administration sur la conformité aux règles nationales et sur la mise en place des dispositifs techniques « *ad hoc* ».

Il permet de réduire, à trois ou quatre mois (en moyenne), les délais d'instruction des demandes. Les délais constatés (le délai maximum est de cinq mois, son dépassement signifiant un refus implicite) sont beaucoup plus proches des délais requis par les autres procédures administratives (délivrance du permis de construire, notamment). Mais, surtout, si le délai de procédure est une notion administrative discutable pour le porteur de projet, le nouveau régime réduit également le délai « perçu », car le délai de constitution du dossier est lui aussi considérablement réduit. L'incertitude dans le contenu même du dossier est, elle aussi, considérablement réduite par l'apport des guides d'aide à la justification de conformité, qui définissent point par point les attentes de l'administration, notamment en matière de mode d'administration de la preuve (voir l'encadré 2 de la page 92). Tout en maintenant notre niveau d'exigence en matière de qualité de l'environnement, ce régime, qui devrait à terme concerner au moins un quart des installations soumises à autorisation, permet de nous aligner sur nos proches voisins européens en matière de délais d'instruction d'autorisations concernant des catégories d'installations industrielles analogues.

Il permet une meilleure proportionnalité de l'action publique au regard des enjeux. En effet, il fait gagner du temps sur l'instruction du dossier grâce à une présentation plus claire et davantage centrée sur le respect des prescriptions. L'intervention de l'administration se concentre non pas sur l'élaboration des prescriptions, un travail réalisé au niveau national et mutualisé, mais sur la vérification des mesures prises par le porteur du projet, ainsi que des quelques mesures d'adaptation au contexte local, qui peuvent se révéler nécessaires. Ce dispositif permet, par conséquent, l'allocation des ressources pour des dossiers à fort enjeu et un contrôle plus fréquent des installations. Ces deux points font l'objet de demandes récurrentes non seulement des organisations non gouvernementales, mais aussi des exploitants, afin de garantir la protection de l'environnement et l'égalité en matière de concurrence.

Il favorise une responsabilisation accrue de l'exploitant grâce à une meilleure prise de conscience des enjeux et des prescriptions s'appliquant à l'exercice de l'activité classée. Ce point est particulièrement crucial pour les petites et moyennes industries, qui avaient tendance à déléguer ce volet à des bureaux d'étude, sans nécessairement s'approprier les enjeux ni les contraintes spécifiques liées à leurs activités. Qui plus est, cette appropriation est faite en amont dans le processus de création d'activité et permet donc leur prise en compte correcte, y compris du point de vue économique.

Enfin, ce régime, en incitant les exploitants à localiser leur projet en cohérence avec les schémas locaux d'aménagement durable, favorise une utilisation rationnelle du territoire et privilégie l'utilisation d'espaces déjà utilisés par l'activité humaine.

En conclusion, la création de ce régime marque un tournant important en matière d'installations classées. Il s'agit de la réforme (la plus importante depuis 1976) d'une réglementation qui a fait ses preuves, mais qui doit continuer à évoluer au même rythme que les activités qu'elle encadre. S'agissant de cette réforme, on pourrait la qualifier, même si l'expression a déjà été souvent utilisée pour d'autres domaines, de changement dans la continuité.

Changement il y a eu, notamment, parce que le régime de l'enregistrement a introduit des modifications de procédures qui sont venues remettre en cause des principes quasi dogmatiques. A titre d'exemple : prendre en compte l'opinion du public autrement que par la tenue d'une enquête publique est apparu comme une remise en cause du principe de participation. Mais il n'en est rien. Au contraire, l'utilisation des technologies de l'information va permettre d'être plus efficace en matière d'information préalable du public. De même, les études d'impact et des dangers sont de puissants outils d'analyse des inconvénients inhérents à un projet donné, mais c'est bien les prescriptions techniques (le cas échéant, définies grâce à ces analyses) d'évitement, de

réduction ou de compensation des impacts qui garantissent la protection idoine.

Continuité il y a, aussi, par le maintien des fondamentaux de la protection de l'environnement posés par la loi de 1976, dont certains remontent à 1810 (6). Ainsi, le maintien d'un encadrement prescriptif fort et d'une police administrative spéciale, avec des agents de l'Etat pour la faire appliquer, est un des points de continuité auquel nous attachons beaucoup de prix. On peut qualifier cette approche d'« industrialiste » (comme on a pu le faire pour la loi de 1810), mais cette démarche a fait ses preuves, non seulement en améliorant la protection de l'environnement par l'encadrement des installations, mais aussi par l'acceptabilité sociétale et le dialogue entre les parties prenantes, autour de ces installations.

A ce titre, la mise en place du régime de l'enregistrement reste emblématique de la volonté de la Direction générale de la Prévention des Risques de protéger l'environnement, de dialoguer et d'optimiser les ressources de l'ensemble des acteurs.

### Notes

\* Direction générale de la Prévention des Risques, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).

(1) Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

(2) Au 31 décembre 2009.

(3) Article 4 de la loi n°93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières.

(4) Le CSIC a changé de nom, il est devenu le CSPRT en avril 2010.

(5) BREF : document de référence sur les meilleures techniques disponibles.

(6) Décret du 15 octobre 1810 réglementant l'activité des manufactures et des ateliers insalubres, incommodes ou dangereux.