

Environnement Un régime intermédiaire pour les installations classées : l'enregistrement

Par Yvan Razafindratandra Avocat et Nicolas Gardères Juristecabinet Adamas | N°5513 du 24/07/2009 | Page n°50, 1440 mots

L'ordonnance du 11 juin 2009 institue, entre l'autorisation et la déclaration, une troisième procédure pour l'exploitation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). L'enregistrement est un régime d'autorisation simplifiée qui devrait permettre aux industriels de mieux faire évoluer leurs installations. Mais cela pourrait rendre la nomenclature des ICPE plus difficile à utiliser.

La loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), a réparti ces dernières entre installations soumises à autorisation (60 000 environ) ou à déclaration (quelque 450 000).

Les installations soumises à autorisation sont celles présentant de « graves dangers ou inconvénients » pour divers intérêts publics et privés liés à la santé et à l'environnement (art. L. 512-1 du Code de l'environnement). Leur exploitation n'est possible qu'après la délivrance d'un arrêté préfectoral. Au contraire, les installations soumises à déclaration (délivrance d'un simple récépissé) ne présentent pas de « graves dangers et inconvénients » à ces mêmes intérêts (art. L. 512-8).

A l'étude depuis plusieurs années, le retour à un régime intermédiaire, dit d'« autorisation simplifiée », destiné à accélérer la procédure et à faciliter l'exploitation des installations, s'est matérialisé avec le Plan de relance. L'article 27 de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (Lapcipp) a autorisé le gouvernement à adopter ce régime par ordonnance. C'est désormais chose faite avec l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 qui précise cette troisième procédure qualifiée d'« enregistrement ».

Raccourcir les délais

Objectifs affichés de ce nouveau régime : réduire les charges et les délais administratifs pour les installations anciennement soumises à autorisation, dont les « dangers ou inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées ».

Sont ainsi notamment concernés : les secteurs ou technologies dont les enjeux environnementaux sont bien connus et les installations dont les risques sont largement reconnus et suffisamment maîtrisés pour ne pas nécessiter, de manière générale, une concertation locale approfondie. Selon le rapport remis au président de la République, environ 40 % des installations autorisées chaque année pourraient, à terme, être soumises au régime de l'enregistrement : transformation des matériaux de construction (broyage, matériel vibrant, enrobage), logistique (entrepôts...), travail mécanique du bois, du plastique et des métaux... L'objectif est de trouver un équilibre plus satisfaisant entre police administrative et marché, en permettant aux industriels, à travers des procédures plus courtes et moins lourdes, d'être en mesure de mieux faire évoluer leurs installations. L'autre finalité de cette réforme est de dégager des moyens, notamment humains, pour concentrer les contrôles sur les installations les plus sensibles. A cet égard, on peut se demander si l'embauche massive de nouveaux inspecteurs des installations classées n'aurait pas dû être considérée comme une priorité.

Décoder la nomenclature

Alors que la loi de 1976 avait simplifié le système en fusionnant les deux premières classes soumises à autorisation, l'ordonnance vient le recomplexifier en ajoutant un régime à la déclaration et à l'autorisation (se distinguant déjà entre les autorisations avec ou sans servitudes d'utilité publique), mais aussi aux régimes spécifiques réservés aux « sites Seveso » et à certaines installations (carrières ou centres de traitement des déchets).

La nomenclature des ICPE va donc redevenir très difficile à utiliser, une même installation pouvant être soumise à trois régimes différents en fonction des seuils appliqués. On peut s'interroger sur la conformité de cette évolution avec les objectifs sans cesse réaffirmés d'accessibilité et d'intelligibilité du droit.

Pas d'étude d'impact, pas d'étude de dangers, pas d'enquête publique

Toutes les modalités pratiques de l'instruction et le contenu exact du dossier d'enregistrement ne seront pas connus avant l'adoption du décret d'application mais ses grandes lignes ressortent déjà de l'ordonnance.

Tout d'abord, il ne sera pas nécessaire de réaliser les études d'impact et de dangers, requises pour les installations soumises à autorisation. Le pétitionnaire se contentera de justifier « que les conditions de l'exploitation projetée garantiront le respect de l'ensemble des prescriptions générales, et éventuellement particulières, applicables, et qu'il possède les capacités techniques et financières pour assurer tant l'exploitation que la remise en état du site après son arrêt définitif » (art. L. 512-7-3 du Code de l'environnement.). Il devra ainsi joindre à son dossier d'enregistrement une justification de sa conformité à la réglementation, présentant notamment l'ensemble des prescriptions applicables et les mesures retenues pour garantir leur respect. On peut penser que ce dossier nécessitera un contrôle d'ordre plus juridique que technique.

L'autre différence majeure avec le régime d'autorisation concerne l'absence d'enquête publique. Ainsi, beaucoup plus modestement, « le dossier de demande d'enregistrement est mis à disposition du public. Le public est informé des modalités selon lesquelles sont possibles la consultation du dossier et l'émission, en temps utile, d'observations. Cette information est faite par voie d'un affichage dans les mairies de la commune d'implantation et des communes situées à proximité de l'installation projetée et par les soins du préfet, le cas échéant, par voie électronique » (art. L. 512-7-1 du Code de l'environnement).

Rôle du préfet

Le régime de l'enregistrement apparaît, sous réserve des dispositions réglementaires à venir, comme un régime d'autorisation (maintien de la délivrance préalable d'un arrêté préfectoral dédié), mais très simplifié. Toutefois, le préfet conserve la possibilité de soumettre au régime plein de l'autorisation un projet relevant, en principe, du régime de l'enregistrement, si la sensibilité environnementale du milieu, le cumul avec d'autres projets d'installations, ouvrages ou travaux situés dans la même zone, ou si l'aménagement des prescriptions générales applicables le justifient (art. L. 512-7-2 du Code de l'environnement).

Cette possibilité laissée au préfet devra s'appliquer sur la base de critères les plus objectifs et prévisibles possibles, afin de ne pas trop affecter la sécurité juridique et la capacité des industriels à développer leurs investissements de façon économiquement rationnelle.

Dans le cadre de ce régime basé sur la standardisation, le ministre chargé des installations classées devra édicter des arrêtés de prescriptions générales. L'adoption de ces arrêtés sera un préalable à l'entrée en vigueur - par décret - d'un classement d'une rubrique de la nomenclature dans le régime d'enregistrement. Le préfet pourra assortir son arrêté d'enregistrement, de prescriptions particulières complétant ou renforçant les prescriptions générales. Face à la force renouvelée des arrêtés types, qui seront l'outil central de cette réforme, il n'est pas certain que les préfets disposent de toute la latitude nécessaire pour alléger les contraintes, dans le cas où elles seraient injustifiées.

Problèmes juridiques soulevés

La question peut se poser de la conformité de ce nouveau régime avec la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (IPPC). Cette directive fixe en effet les conditions d'autorisation de certaines installations classées. Les objectifs de la directive sont ambitieux et l'ordonnance du 11 juin 2009 semble de ce point de vue plutôt à contre-courant. Par ailleurs, si le régime contentieux de l'enregistrement doit se rapprocher de celui applicable aux installations soumises à autorisation, la question du caractère non suspensif du recours gracieux devra se reposer (1).

Mise en œuvre concertée

Il appartient maintenant aux différents acteurs de s'accorder sur les installations à classer dans ce nouveau régime. Pour cela, il est essentiel d'associer le plus possible les parties prenantes (industriels, collectivités, associations...) à la préparation des différents textes (arrêtés de prescriptions générales et décrets modifiant la nomenclature) devant faire entrer en vigueur le nouveau régime d'enregistrement (premières publications prévues pour fin 2009-début 2010).

Cette concertation permettra de lever certaines incertitudes. Pour l'essentiel, les installations existantes devraient pouvoir continuer à fonctionner au bénéfice des droits acquis, sans qu'il soit nécessaire de déposer de dossier de demande d'enregistrement. La situation juridique évoluerait si une modification notable (une extension par exemple) venait affecter l'installation. Par contre, la question des installations existantes actuellement hors nomenclature et devant être soumises à enregistrement reste encore à préciser (droits acquis, conformité aux documents d'urbanisme, planification environnementale).

TABLEAU : Les points clés des trois régimes juridique d'ICPE

l'essentiel

Un décret d'application précisera les modalités concrètes de dépôt et d'instruction des dossiers de demande d'enregistrement.

L'ordonnance entrera en vigueur au fur et à mesure de l'adoption des arrêtés de prescriptions générales.

Seules sont directement concernées les nouvelles installations, les installations existantes continuant à fonctionner au bénéfice des droits acquis (sous réserve de celles actuellement situées hors nomenclature).

EN SAVOIR PLUS

Textes officiels : l'ordonnance du 11 juin 2009 est publiée, avec le rapport au président de la République, en cahier « Textes officiels » de ce numéro.

Ouvrage publié aux Editions Le Moniteur : « Les installations classées » par Jean-Pierre Boivin, 2e éd. 2003.

Par Yvan Razafindratandra Avocat et Nicolas Gardères, Juristecabinet Adamas | [Source Groupe Moniteur](#)

(1) CE sect., 21 décembre 2007, « Groupement d'irrigation des prés de la Forge », n° 280 195.