

# LES INSTALLATIONS CLASSEES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

François LOLOUM, conseiller d'État

Comment concilier les nécessités du développement économique et les exigences de la protection de la santé, de l'environnement et du patrimoine ?

Dès l'essor des activités industrielles au 19<sup>ème</sup> siècle, les autorités de l'Etat se sont préoccupées de trouver un équilibre entre les établissements industriels dangereux, incommodes et insalubres et leur voisinage (décret de 1810, ordonnance de 1825, loi de 1917). Le régime actuel est l'aboutissement de cette évolution. Il trouve sa source dans la loi du 19 juillet 1976 codifiée au livre V du code de l'environnement.

La loi de 1976 n'est pas le seul régime qui s'applique aux installations dangereuses. D'une part, il existe des régimes spécifiques pour certaines catégories d'installations (par exemple : les installations nucléaires, les mines). D'autre part, le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ne dispense pas les exploitants de ces installations de respecter d'autres règles également protectrices de la santé et de l'environnement (par exemple, les règles d'urbanisme relatives à l'implantation des activités industrielles ou artisanales ou encore le code du travail qui garantit la protection des salariés).

Mais l'intérêt du régime des ICPE réside dans son caractère très général et dans les larges pouvoirs de contrôle qu'il donne à l'administration. Ce régime s'applique à quelques 500 000 installations relevant de tous les domaines d'activités (industrie, artisanat, agriculture, enseignement et recherche...). Il s'impose autant aux personnes privées qu'aux personnes publiques (Etat, collectivités locales ou tout autre organisme public).

Il permet à l'administration d'intervenir dès la création de l'installation et d'imposer des prescriptions particulières pour réduire les dangers et organiser des mesures de prévention (I). En cours d'exploitation, des contrôles sur place sont effectués par des agents spécialisés (II). Enfin l'administration veille à la remise en état du site en cas de cessation d'activité (III).

## I. La création d'une ICPE

### *1.1. – La nomenclature*

Les activités qui présentent des risques ou des inconvénients pour les intérêts à protéger sont inscrites sur une liste dénommée « nomenclature ». La nomenclature est fixée par décret en Conseil d'Etat. Elle se présente sous la forme d'un tableau en quatre colonnes : numéro de chaque rubrique, désignation de la rubrique, classement en A (autorisation), AS (autorisation assortie de servitudes) ou D (déclaration) et le rayon de publicité correspondant au territoire exposé aux risques.

On dénombre près de 500 rubriques. Elles sont modifiées selon l'évolution des techniques et des connaissances. Certaines rubriques sont déterminées en fonction de la nature des matières utilisées ou stockées. Elles comportent des seuils fixés en volume ou en masse en fonction de la dangerosité des produits.

Une usine, un atelier, un dépôt, un chantier ou toute autre installation est classé IPCE dès que l'installation accueille dans son périmètre un stock des matières inscrites dans la nomenclature ou y développe une activité figurant dans la nomenclature. Les carrières et les installations de stockage et d'élimination des déchets sont des ICPE. Une même installation peut entrer dans plusieurs rubriques : elle doit satisfaire cumulativement aux conditions de sécurité propres à chaque rubrique.

### 1.2 – Régime de l'autorisation

Les installations relevant du régime de l'autorisation (A) sont les plus dangereuses. On en dénombre près de 50 000.

Avant toute mise en service, l'exploitant doit obtenir du représentant de l'Etat (préfet) dans le département où il est prévu d'implanter l'installation une autorisation assortie de prescriptions.

#### a) Le contenu de la demande

La demande d'autorisation doit mettre en mesure l'administration d'apprécier la nature et l'importance des risques.

A ce titre, elle comporte notamment une *étude d'impact* qui indique tous les effets du projet sur l'environnement, les raisons du choix de ce projet, les mesures envisagées pour supprimer, réduire ou compenser les conséquences dommageables du projet ainsi que leurs coûts, les conditions de remise en état du site après exploitation.

La demande présente également une *étude des dangers* qui précise les causes externes et internes des accidents pouvant intervenir, les conséquences de tels accidents sur l'environnement et la population des environs et les moyens de secours que l'exploitant peut mettre en œuvre en cas de sinistre.

La demande doit aussi justifier la conformité de l'installation avec les *règles d'urbanisme* et avec les obligations légales en matière d'*hygiène et de sécurité des personnels*.

#### b) La procédure d'instruction

Le dossier fait l'objet d'une *enquête publique* auprès de la population et d'une *enquête administrative* auprès des services compétents de l'Etat (environnement, santé, agriculture, industrie, sécurité civile, etc...).

Il est soumis pour *avis* aux collectivités locales intéressées et à des commissions réunissant des spécialistes de l'hygiène publique, de la protection de l'environnement et de la sécurité civile.

#### c) La décision

Le préfet compétent pour délivrer l'autorisation doit apprécier si l'installation, compte tenu de ses dangers, nuisances et inconvénients pour les tiers, peut fonctionner dans le respect des intérêts protégés par la loi : protection de l'agriculture, des milieux naturels (eau, air, sol, faune et flore) et des sites et monuments historiques, protection des populations voisines (hygiène, sécurité et salubrité publiques).

Le refus d'autorisation est motivé.

En cas d'autorisation, l'arrêté du préfet est accompagné de prescriptions techniques détaillées destinées, en fonction de la nature de l'installation et de sa situation, de prévenir les risques et les pollutions pour l'environnement et les populations. Les mesures prescrites et les normes à respecter prennent en compte les techniques les plus efficaces dans les conditions économiques acceptables et les objectifs de qualité des milieux à préserver.

Des arrêtés complémentaires peuvent intervenir ultérieurement pour adapter les prescriptions aux développements de l'exploitation et à l'évolution des techniques.

### *1. 3 – Le régime de la déclaration*

La majorité des ICPE sont astreintes à une procédure simplifiée de déclaration.

La déclaration doit être souscrite avant la mise en service. Elle indique la nature et le volume des activités envisagées, la description du site et les modes d'évacuation ou d'élimination des résidus de l'exploitation (eaux, émanations et déchets).

Il n'y a pas d'enquête publique.

Le préfet délivre un récépissé et donne copie des prescriptions générales applicables à l'installation. L'exploitant ne peut commencer l'activité qu'après avoir obtenu ce récépissé.

Si le préfet estime que l'installation relève du régime de l'autorisation, il invite l'intéressé à présenter une demande en bonne et due forme.

### *1. 4 – L'institution de servitudes d'utilité publique*

L'exploitant ou le maire de la commune d'implantation peuvent demander que soient instituées autour de l'installation classée des servitudes qui interdisent ou limitent le droit de construire à l'intérieur d'un périmètre défini par le préfet. Le préfet peut prendre l'initiative de cette institution de servitudes.

La décision est précédée d'une enquête publique. Elle est notifiée aux propriétaires et fait l'objet de mesures de publicité pour informer les tiers.

## **II. - Les contrôles en cours d'exploitation**

### *2.1. L'inspection des ICPE*

Des agents de l'Etat spécialisés (environ 400 agents) sont désignés pour inspecter les ICPE.

Ils ont le pouvoir d'effectuer des contrôles sur place, d'obtenir communication de tous documents utiles à la vérification du bon fonctionnement de l'installation et du respect des prescriptions qui lui sont applicables.

Ils peuvent proposer au préfet toutes mesures complémentaires nécessaires à la sauvegarde des intérêts protégés par la loi, qu'il s'agisse de prescriptions nouvelles, de mesures renforcées de sécurité, de l'obligation de déposer une nouvelle demande d'autorisation ou de suspension ou de retrait de l'autorisation ou du récépissé de déclaration.

L'administration dispose du pouvoir de passer outre au refus de l'exploitant de prendre les mesures qui lui sont imposées. Après mise en demeure restée sans effet, le préfet peut faire exécuter d'office aux frais de l'exploitant des travaux de mise en sécurité, de prévention ou d'enlèvement de produits ou déchets. Il fait consigner les sommes permettant de payer ces dépenses.

En outre, en cas d'infraction à la réglementation, il peut saisir les autorités judiciaires pour l'engagement de poursuites pénales. Les sanctions encourues sont des peines d'emprisonnement et des amendes.

## 2.2. – *Les obligations de l'exploitant*

L'exploitant doit respecter l'ensemble des prescriptions applicables à l'installation et prévoir les moyens de remédier aux dangers et nuisances. Dans les installations les plus dangereuses, il doit élaborer des études de sûreté et des *plans d'opération interne*.

En cas d'*accident* ou d'incident survenu du fait du fonctionnement de l'installation et de nature à porter atteinte aux intérêts protégés par la loi (environnement et population), il est tenu d'en informer dans les meilleurs délais l'administration puis de lui adresser un rapport d'accident.

En cas de modification dans le fonctionnement de l'installation ou de changement d'activités, l'exploitant doit engager la procédure adéquate de déclaration ou de demande d'autorisation.

Dès la mise en service, l'exploitant de carrière, de stockage de déchets ou des installations les plus importantes doit justifier des *garanties financières* fixées par l'arrêt préfectoral d'autorisation. Indépendamment des assurances que l'exploitant doit souscrire pour couvrir sa responsabilité civile, ces garanties financières permettent de faire face aux dépenses de remise en état du site en fin d'exploitation ou à la défaillance ou à la disparition de l'exploitant.

## 2.3. *Le contrôle des tiers*

Le public est tenu informé de la création de l'installation et de son fonctionnement par l'enquête publique et l'accès aux documents synthétiques correspondant à l'étude d'impact et à l'étude des dangers que l'exploitant doit tenir à la disposition de toute personne.

Les voisins, les associations agréées pour la protection de l'environnement, les collectivités locales intéressées peuvent contester les arrêtés du préfet accordant une autorisation ou validant une déclaration.

Ils peuvent aussi réclamer un renforcement des prescriptions applicables à l'installation ou des mesures de sécurité ou l'entier respect par l'exploitant de ses obligations légales.

Ils peuvent également déposer une plainte devant le juge pénal.

Si la contestation est dirigée contre des décisions du préfet, le juge administratif est compétent. Il peut annuler un arrêté, modifier des prescriptions ou enjoindre à l'administration de prendre des mesures nécessaires. Si la responsabilité de l'Etat est engagée pour faute, il peut condamner l'Etat à verser des indemnités à la victime en réparation des préjudices subis par elle.

Si la contestation est dirigée directement contre l'exploitant, le juge civil est compétent pour ordonner, s'il y a lieu, des mesures conservatoires et accorder des indemnités.

### **III. La remise en état du site après cessation d'activité**

L'exploitant qui envisage d'arrêter définitivement son activité doit le notifier au préfet en lui indiquant les travaux de remise en état du site qu'il a réalisés ou qu'il compte exécuter.

Si l'installation relève du régime de la déclaration, le préfet délivre un récépissé d'arrêt définitif, sauf s'il estime devoir prescrire des travaux complémentaires. En l'absence du récépissé la responsabilité de l'exploitant reste entière.

Si l'installation relève du régime de l'autorisation, l'exploitant doit fournir un dossier mentionnant les modalités d'évacuation des produits dangereux et des déchets, les actions de dépollution du site et des eaux et les mesures de surveillance des impacts éventuels de l'installation sur l'environnement. Il appartient au préfet de valider ce projet, de le compléter si nécessaire et d'en contrôler la bonne exécution.

La charge financière de la remise en état du site incombe à l'exploitant ou à son ayant droit.

Par une nouvelle décision, le préfet prend acte de la réalisation des travaux de remise en état.

Il n'est pas exigé que le site soit remis dans son état initial mais il doit être réhabilité pour être conforme au nouvel usage auquel il sera affecté.

### **Conclusion**

Après cette brève présentation, on retiendra les grandes tendances qui se manifestent à travers les dispositions applicables aux ICPE.

L'opinion publique est de plus en plus sensible aux atteintes à l'environnement, de plus en plus exigeante en matière de salubrité et de sécurité publiques. Les activités économiques sont en conséquence soumises à des exigences réglementaires plus fortes. La législation des autorités européennes concourt au renforcement des mesures de prévention dans tous les domaines environnementaux.

Les contraintes auxquels les activités industrielles et agricoles sont ainsi exposées les incitent à repenser leurs processus de production, sélectionner mieux les matières premières et les biens intermédiaires qu'ils utilisent et améliorer la qualité des produits qu'elles fabriquent. Dans cette mesure, la politique de protection de l'environnement s'avère un facteur déterminant d'incitation à la modernisation de l'appareil productif.

La législation relative aux ICPE contribue ainsi au développement durable dans le respect des grands principes généraux énoncés à l'article L 511-1 du code de l'environnement : principe de précaution, principe d'action préventive et corrective, principe pollueur-payeur et principe de participation.