

PARTIE B

LES PRINCIPAUX DOMAINES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

8. INSTALLATIONS INDUSTRIELLES ET AUTORISATION D'EXPLOITER

8.1. INTRODUCTION

Le droit des installations industrielles est né en Europe des nouveaux risques liés au développement de l'industrie, la référence restant pour les Etats sous influence française le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux.

La réglementation tente de concilier liberté du commerce et de l'industrie et protection des populations dans un rapport de voisinage. Le droit de l'environnement n'est effectivement pris en compte qu'à partir des années soixante-dix : installations classées « pour la protection de l'environnement » en France (L. 19 juillet 1976, puis art. L. 511-1 et s. du Code de l'environnement) ; établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes au Luxembourg (Loi du 16 avril 1979 et, désormais Loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés dite « loi commodo » au Luxembourg pour protéger la sécurité, la salubrité ou la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, la santé et la sécurité des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel) ou en Belgique (Règlement général pour la protection du travail - RGPT) ; protection de la population et de l'environnement contre les entreprises susceptibles de causer des graves dommages résultant d'accidents majeurs (Ordonnance suisse sur la protection contre les accidents majeurs – OPAM – du 27 février 1991).

Le classement repose sur une énumération d'activités ou de produits appelée « nomenclature » (Code de l'environnement en France, art. L. 511-2 : 2 classes ; règlement luxembourgeois du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés : 4 classes et 2 sous-classes), « liste » (RGPT en Belgique - Décret wallon du 11 mars 1999 sur le permis d'environnement : 3 classes) ou « tableau » (OPAM en Suisse). Elle permet de distinguer le régime administratif des installations et activités en cause selon des critères fondées sur la nature du produit ou de l'activité en cause, ou les quantités mises en œuvre : l'autorisation (France, Suisse, Luxembourg) ou permis d'environnement (Belgique), régime contraignant, s'opposent ainsi à la déclaration, voire à la déclaration simplifiée (Belgique) pour les entreprises ayant un impact plus faible sur l'environnement.

Les autorités compétentes varient selon les Etats : compétence de droit commun exclusive du préfet de département (Etat) en France (ou ministérielle pour certains installations) Collège des Bourgmestres et Echevins de la commune d'exploitation pour les autorisations et déclaration, Directeur du centre extérieur de la division « Prévention et Autorisation » pour les autorisations d'établissements situés sur le territoire de plusieurs communes ou, pour les établissements mobiles, fonctionnaire technique, désigné par le Gouvernement en Belgique (Wallonie), ministre du travail, de l'environnement ou Bourgmestre selon les classes et sous-classes (Luxembourg).

8.2. DROIT INTERNATIONAL

En dépit de catastrophes industrielles de retentissement mondial (Minamata, Japon, intoxication de pêcheurs par rejet de méthylmercure : 48 morts, 158 invalides et 1.742 victimes ; Bhopal, Inde, 1984, explosion d'une usine d'insecticide, 7.000 morts), rares sont les conventions internationales qui ont pour objet les installations industrielles terrestres.

On peut cependant relever *la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels*. Celle-ci définit l'accident industriel comme un événement consécutif à un phénomène incontrôlé dans le déroulement de toute activité mettant en jeu des substances dangereuses. La convention prévoit la mise en place par les parties de mesures préventives, de mesures de préparation et de mesures de lutte : information des pays voisins susceptibles d'être touchés par les conséquences d'un accident industriel ; procédure de consultation, en vue notamment de l'information du public ; mesures préventives définies en termes très généraux : adoption de normes, établissement de pratiques de gestion par les industriels, surveillance et inspection.

L'organisation de la prévention relève de l'exploitant, la surveillance et l'inspection des autorités publiques. La convention prévoit l'information des populations sur la nature des risques encourus ainsi que sur les procédures définies par les plans d'urgence. Le public doit être associé à la définition des mesures de prévention et de préparation. En cas d'accident, la convention organise une notification aux parties concernées pour l'activation des procédures préalablement mises en place ainsi que la possibilité de demander assistance aux autres parties.

Son champ d'application (Union européenne, États-Unis, Canada États d'Asie centrale et de l'ex-Union soviétique) doit permettre de limiter le « dumping environnemental », *i.e.* la délocalisation d'activités dangereuses vers des zones où la réglementation est moins contraignante, en augmentant le niveau d'exigence vis-à-vis des industriels.

8.3 DROIT NATIONAL

8.3.1. Droit communautaire

Le droit communautaire des installations industrielles s'est inscrit en réaction à la catastrophe de Seveso du 10 juillet 1976 (explosion d'un réacteur chimique en Lombardie près de la ville de Seveso, avec rejet de dioxines dans l'atmosphère sur 1.800 ha et contamination plus ou moins grave de 37.000 personnes). Seules sont concernées les installations les plus dangereuses, mettant en œuvre une ou plusieurs substances dangereuses (selon listes en annexe des directives) et pouvant présenter des risques d'accidents majeurs (émission, incendie ou explosion de caractère majeur, en relation avec le développement incontrôlé d'une activité industrielle, entraînant un danger

grave, immédiat ou différé, pour l'homme, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et/ou pour l'environnement).

a) Seveso I

La directive du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles dite « Seveso I » impose aux Etats l'adoption de dispositifs de maîtrise des risques présentés par des industries figurant en annexe ou mettant en œuvre des substances dangereuses également visées en annexes. Les exploitants de ces installations, dites « installations Seveso », doivent identifier les risques d'accidents majeurs et mettre en œuvre les mesures de sécurité appropriées, dont la formation, l'information et l'équipement des personnes qui travaillent sur le site. Ils doivent également établir des plans d'urgence portés à la connaissance des autorités administratives afin que celles-ci puissent également en établir à l'extérieur de l'établissement et adopter des mesures effectives d'information des populations afin d'assurer leur protection et de leur indiquer la conduite à tenir en cas d'accident. Les Etats sont tenus à une information réciproque en cas d'accidents à effets transfrontaliers. Cette directive a été abrogée le 3 février 1999 à la suite de l'entrée en vigueur de la directive « Seveso II »

b) Seveso II

La directive du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite « Seveso II » renforce les obligations de l'exploitant et des autorités publiques, et distingue deux catégories d'installations : les établissements à risques et les établissements à hauts risques, sur les exploitants desquels pèsent des contraintes particulières. Au titre des principales dispositions :

Contrôle administratif : les établissements doivent faire l'objet d'un programme d'inspections, avec rapport après chaque inspection. Les établissements à hauts risques doivent faire l'objet d'une visite annuelle d'inspection. Les autorités administratives peuvent interdire l'exploitation ou la mise en exploitation en cas d'insuffisance des mesures de prévention ou de défaut de transmission des notifications, rapports de sécurité ou autres obligations d'information prescrites par la directive.

Effet domino : les autorités administratives doivent identifier les établissements ou groupes d'établissements susceptibles de présenter, en raison de leur localisation les uns par rapport aux autres, des risques accrus. Une procédure d'échange d'informations doit être mise en place entre ces établissements, qui pourront être amenés à coopérer en matière d'information du public et de l'Administration.

Maîtrise de l'urbanisation : les États membres doivent veiller à ce que leur politique d'affectation ou d'utilisation des sols tienne compte de la nécessité, à long terme, de maintenir des distances appropriées entre les établissements

Seveso et les zones d'habitation, immeubles et zones fréquentés par le public, voies de transport importantes (si possible), zones de loisir et zones présentant un intérêt naturel particulier. Ils doivent également contrôler l'implantation des nouveaux établissements, des modifications des établissements existants et des nouveaux aménagements réalisés autour d'établissements existants (voies de communication, zones d'habitation...) susceptibles d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences.

Informations : outre un renforcement, par rapport à Seveso I, des informations que doit donner l'exploitant en cours d'exploitation, obligation pour l'exploitant de fournir certaines informations après un accident majeur. Par ailleurs, la Commission doit établir un fichier et un système d'information rassemblant les renseignements fournis par les États membres sur les accidents majeurs, consultables notamment par les syndicats et les associations de protection de l'environnement.

c) Directive PRIP

La directive du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution impose l'adoption de mesures visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire les émissions dans l'air, l'eau et le sol, déchets compris, des activités industrielles visées dans son annexe 1, afin d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement.

Toute autorisation d'exploiter doit comporter des mesures de limitation et de valorisation des déchets, d'utilisation efficace de l'énergie, de prévention des accidents et de remise en état du site. Les valeurs limites d'émission doivent être fondées sur les meilleures techniques disponibles, en prenant en considération les caractéristiques techniques de l'installation, son implantation géographique et les conditions locales de l'environnement.

Sont notamment imposés : les conditions de remise en état du site après exploitation dès l'étude d'incidence sur l'environnement (étude d'impact) ; les conditions d'exploitation en période de démarrage, de dysfonctionnement ou d'arrêt momentané ; des prescriptions de nature à réduire ou à prévenir les pollutions à longue distance ainsi que les pollutions transfrontières.

8. 3.2. Droit interne

a) Autorisation

Préalablement à la mise en service de l'installation, l'exploitant doit obtenir une autorisation d'exploiter (France, Suisse) ou un permis d'environnement (Wallonie, décret du 11 mars 1999). L'autorisation est également requise en cas de « changement notable dans les conditions d'exploitation » (France), de « modification substantielle » (Luxembourg) ou de transformation ou extension pour lesquelles l'administration destinataire d'une liste annuelle de ces modifications estimerait qu'elles sont visées par le permis d'environnement et inviterait l'exploitant à formuler une demande (Wallonie). L'autorisation peut reposer sur le principe « d'indépendance » (France) ou

« d'autonomie » (Belgique) des législations imposant l'obtention de plusieurs autorisations (une autorisation de construire l'installation et une autorisation d'exploiter l'installation, généralement « intégrée », *ie* qui inclut les autorisations au titre de la réglementation sur l'eau, les déchets..., France ou Luxembourg) ou sur un « permis unique » réunissant l'autorisation d'exploiter et l'autorisation d'urbanisme quand un projet dit « mixte » nécessite ces deux permis pour être réalisé (Wallonie).

La durée de l'autorisation varie d'un pays à l'autre : 20 ans au maximum pour le permis d'environnement mais durée illimitée s'il porte sur une carrière en Wallonie ; durée illimitée pour toute installation classée, mais définie par l'arrêté d'autorisation pour les carrières et les centres de stockage de déchets en France ; pas de durée particulière au Luxembourg.

Le dossier de demande doit comporter diverses pièces permettant à l'administration d'identifier l'installation et son exploitant et de pouvoir fixer les conditions de fonctionnement. Il doit comprendre une étude d'impact ou étude d'incidences sur l'environnement (appellation variable selon les Etats, v. chap. 5), mais également une étude de dangers (France) ou un document requis concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Wallonie) ou une étude de risques (Suisse) ou une étude des risques et rapports de sécurité (Luxembourg) : cette étude expose les dangers de l'installation en cas d'accident, les moyens d'y remédier. Le contenu de cette étude est renforcé dans le cas des installations classées Seveso (maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, moyens appropriés pour limiter les conséquences d'accidents majeurs sur le site et hors du site, informations des populations concernant les mesures de sécurité à prendre et la conduite à tenir en cas d'accident) et elle peut, dans ce cas, faire l'objet d'un réexamen à échéances régulières (France : tous les 5 ans).

L'autorisation impose les conditions de fonctionnement mais les mesures prescrites doivent être réalisables et tenir compte des meilleures techniques disponibles pour le secteur industriel concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables (Wallonie, France) ainsi que de la qualité, de la vocation et de l'utilisation des milieux environnants ainsi que de la gestion équilibrée de la ressource en eau (France). Les conditions d'exploitation peuvent être modifiées en cours d'exploitation si ces conditions ne sont plus appropriées pour éviter ou limiter les dangers et inconvénients que présente l'installation. Pour certaines installations, des garanties financières peuvent être exigées de l'exploitant afin de garantir la surveillance du site, les interventions en cas d'accident ou de pollution et la remise en état du site à la fin de l'exploitation, ainsi que l'obligation de souscrire une police d'assurance. Dans certains cas, l'exploitant doit être agréé pour la mise en œuvre de substances ou procédés (OGM en France).

b) Déclaration

Toutes les installations ne présentent pas le même risque pour l'environnement et la santé humaine et les réglementations nationales ont

institué un régime de déclaration, moins contraignant que celui de l'autorisation tant d'un point de vue procédurale (pas d'enquête publique notamment) que des prescriptions (dispositions type, susceptibles d'être adaptées). Elle peut être de durée limitée et doit être renouvelée (Wallonie : 10 ans)

c) Participation du public

Les autorisations d'exploiter font, préalablement à leur délivrance, l'objet d'une enquête publique d'une durée variable : de 15 jours minimum (Luxembourg) à un mois, prorogeable 15 jours (France). La transposition de la convention d'Espoo de 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière impose la transmission pour avis d'un exemplaire du dossier aux autorités de l'État voisin lorsque le périmètre de l'enquête comprend une commune frontalière ou lorsque le projet est susceptible d'avoir des incidences notables dans un État voisin ou dans un autre État ou encore lorsque les autorités de cet État en font la demande.

d) Contrôle en cours d'exploitation

Les autorités administratives contrôlent le respect des conditions de fonctionnement. Indépendamment d'éventuelles poursuites pénales en cas de violation de ces conditions, elles disposent d'un pouvoir coercitif à l'égard de l'exploitant. En Wallonie, qu'il y ait ou non infraction, en cas de danger mettant en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population, et si l'exploitant refuse d'obtempérer aux instructions, l'administration peut prendre toute mesure utile pour faire cesser ce danger, et notamment ordonner la cessation totale ou partielle de l'exploitation, ou procéder à la fermeture provisoire immédiate de l'établissement ou imposer à l'exploitant un plan d'intervention ou l'introduction d'un plan de remise en état. En cas d'infraction, le permis d'environnement peut par ailleurs être suspendu ou retiré. En France, le préfet dispose de sanctions administratives : à la suite d'une mise en demeure de l'exploitant de respecter les prescriptions de fonctionnement restée sans effet, il peut l'obliger à consigner une somme répondant du montant des travaux à réaliser, restituée au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites. Il peut également faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites et suspendre par arrêté le fonctionnement de l'installation et ce, jusqu'à exécution des conditions imposées.

e) Cessation d'exploitation

L'exploitation peut prendre fin de façon anticipée, pour défaut de mise en œuvre dans le délai prescrit (France : 3 ans compter de sa délivrance ; Wallonie : 2 ans prorogeables 2 ans) ou absence d'exploitation pendant un certain temps. L'autorisation ou la non-opposition à déclaration peuvent également être abrogées pour non-respect des prescriptions de fonctionnement ou accident ou création de risques ne pouvant pas être prévenus par les prescriptions de fonctionnement. Quelles que soient les causes de cette

cessation, l'exploitant doit remettre le site en l'état : soit, le plus souvent, dans des conditions destinées à garantir les intérêts protégés (population et environnement), soit dans des conditions similaires à celles existant lors de l'implantation, soit dans le respect des prévisions d'utilisation des sols prévues par un document d'urbanisme. Cette remise en état peut s'appuyer sur des garanties financières destinées à en assurer l'effectivité.

f) Protection péri-industrielle

Pour limiter les effets du débordement extérieur d'un accident interne (effet domino), l'urbanisation autour des installations industriels peut être limitée par l'instauration d'une servitude interdisant ou limitant les constructions ou utilisations des sols nouvelles ou imposant des précautions d'utilisation particulière des terrains environnant, voire des aménagement des constructions existantes, afin de limiter l'exposition des personnes. A la suite de l'accident de l'usine AZF à Toulouse, la France a développé un mécanisme original de reconquête foncière par achat, préemption ou expropriation des immeubles exposés.