



ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Philippe Ledenvic, président de l'Autorité environnementale

Dès 1985, l'Union européenne a adopté une directive relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Mise à jour à de nombreuses reprises, et notamment sous l'influence de la convention d'Aarhus, ses principes initiaux ont été progressivement renforcés, notamment s'agissant des garanties offertes au public : elle définit ainsi la notion de « projet » et prescrit que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et d'évaluation préalable des incidences, soumises à l'avis d'une autorité compétente en environnement et présentées au public préalablement à cette autorisation.

La France a longtemps considéré

que le droit interne relatif aux Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) répondait aux objectifs de la directive. Toutefois, comme pour plusieurs autres directives européennes¹, une succession de contentieux communautaires a progressivement révélé les écarts entre les objectifs poursuivis par cette directive et les dispositions nationales, en dépit des adaptations apportées, à l'issue d'échanges récurrents entre la France et la Commission européenne. Même s'ils ont été significativement réduits par les ordonnances relatives respectivement à l'évaluation environnementale (n°2016-1058 du 3 août 2016) et à l'autorisation environnementale (n°2017-80 du 26 janvier 2017), élaborées conjointement, le droit français recèle encore plusieurs divergences avec le droit européen, principalement

de doctrine et d'interprétation d'origine culturelle mais aussi liées à l'inertie propre du droit interne, voire réglementaires, faisant toujours l'objet d'échanges pré-contentieux avec la Commission européenne.

L'examen du droit des études d'impact et de l'évaluation environnementale met régulièrement en évidence que l'adaptation du droit français des ICPE n'est toujours pas satisfaisante. Les ordonnances de 2016 et 2017 ont permis une avancée décisive pour assurer une meilleure transposition des textes européens. Mais les évolutions législatives et réglementaires promulguées depuis réintroduisent paradoxalement des approches catégorielles, sources de complexité alors qu'elles sont principalement motivées publiquement par des velléités de simplification, et conduisent à de nouvelles insécurités juridiques.

¹ Tout particulièrement la directive « Integrated pollution prevention and control » (IPPC) 96/61/CE (aujourd'hui directive « Emissions industrielles » 2010/75/UE)

LA NOTION DE PROJET

ICPE et évaluation environnementale visent des objets différents : des « installations » pour les ICPE, des « projets » pour l'évaluation environnementale. Pour la première fois depuis la directive de 1985, les ordonnances de 2016 et 2017 se sont attachées à réduire l'écart significatif entre ces deux approches. Compte tenu des situations de départ très différentes des nomenclatures ICPE² et « évaluation environnementale »³, des nomenclatures spécifiques ont été maintenues.

L'analyse des études d'impact soumises à l'Autorité environnementale (Ae) qui concernent des ICPE conduit très fréquemment au constat que la notion de projet reste encore insuffisamment comprise. L'installation classée est souvent une composante d'un projet, parfois principale et plus souvent secondaire : la notion de projet est mieux prise en compte lorsque l'installation classée est la composante principale⁴ ; en revanche, lorsque c'est une composante secondaire – ce qui est très souvent le cas des entrepôts logistiques et autres installations de transit, des centrales à béton, des centrales d'enrobage, etc. –, le dossier se focalise sur ses effets propres, alors que l'analyse est attendue à l'échelle du projet. Si plusieurs dossiers intègrent désormais les réseaux nécessaires au bon fonctionnement de l'installation, les éventuelles routes d'accès voire certaines canalisations ou lignes électriques sont parfois oubliées, alors qu'elles peuvent être parfois les composantes du projet les plus contestées. C'est un point commun à la plupart des installations de production d'électricité (éoliennes terrestres, en particulier).

Le problème le plus fréquent concerne les différentes composantes de plateformes logistiques et industrielles : elles restent abordées séparément les unes des autres, quand l'évaluation environnementale

est attendue sur l'ensemble de la plateforme.

Curieusement, la simplification permise par le fait qu'une seule étude d'impact peut être utilisée pour les demandes d'autorisation des différentes composantes reste pour l'instant peu exploitée.

L'EXAMEN AU CAS PAR CAS

Cette procédure est prévue pour les projets ou leurs composantes dont les caractéristiques sont supérieures à celles du seuil bas de la nomenclature « évaluation environnementale ».

L'article L. 512-7 du Code de l'environnement prévoit que peuvent être soumises au régime de l'enregistrement les ICPE qui ne sont pas soumises à évaluation environnementale systématique ; elles font alors l'objet d'un examen au cas par cas. L'arrêt du n°427 145 du 25 septembre 2019 du Conseil d'État a apporté plusieurs précisions sur cet examen. En particulier, l'article L. 512-7-2 du code de l'environnement ne prévoyait qu'une référence partielle aux critères de la directive permettant de soumettre à autorisation environnementale des installations soumises à enregistrement ; le Conseil d'État confirme que la soumission ou non à évaluation environnementale doit s'appuyer sur les critères de l'annexe III de la directive « projets » ce que l'ordonnance de 2019 corrige dans le texte de l'article tout en maintenant une rédaction peu limpide.

La principale modification de la procédure ICPE a été apportée par la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance qui a modifié l'article L. 122-1 du Code de l'environnement : « Toutefois, lorsque le projet consiste en une modification ou une extension d'activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent des autorisations prévues aux articles L. 181-1, L. 512-7, L. 555-1 et L. 593-7, le maître d'ouvrage saisit de ce dossier l'autorité mentionnée à l'article L. 171-8. Cette autorité détermine si cette modification ou cette extension doit être soumise à évaluation environnementale ». La rédaction de cet article méconnaît manifestement la notion de projet, telle que la définit pourtant l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, ce qui conduit d'ores et déjà à des incertitudes sur l'autorité compétente

à saisir pour prendre la décision.

LA JUSTIFICATION DES CHOIX

L'article R. 122-5 du Code de l'environnement dispose que l'étude d'impact comporte « une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine ». La procédure ICPE ne comportait pas de disposition équivalente, ayant principalement vocation à vérifier la compatibilité de l'exploitation d'une installation avec l'environnement sous réserve de prescriptions.

Les études d'impact de certaines ICPE comportent désormais ce type de volet, mais l'analyse reste encore incomplète lorsqu'elle n'est pas conduite à l'échelle du projet. Ceci n'est pas neutre, en particulier en matière de localisation de l'installation et de tracé des réseaux qui la desservent ou l'alimentent.

L'INFORMATION DU PUBLIC

L'un des objectifs poursuivis par la directive projets est de permettre une complète information du public, afin de lui permettre de participer pleinement au processus de décision, notamment pendant la phase de consultation.

L'avis de l'autorité environnementale vise à critiquer la méthode d'évaluation environnementale et l'étude d'impact, afin de contribuer à l'amélioration de la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il a aussi pour objectif de garantir que les documents mis à disposition du public offrent une information suffisante et éclairée pour lui permettre d'exercer pleinement ce droit à la participation.

Même si l'analyse produite dans un avis d'autorité environnementale

2 Annexé à l'article R. 511-9 du Code de l'environnement

3 Annexé à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement

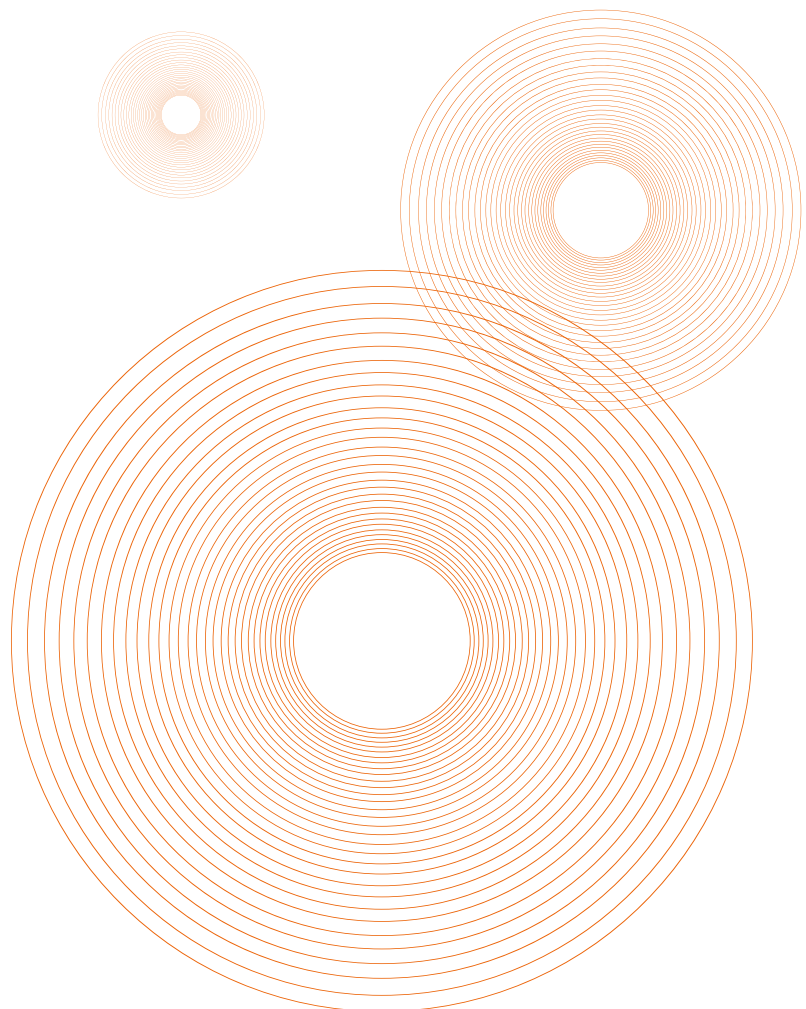
4 Modernisation de la raffinerie de Donges (avis Ae n°2018-18), Unité de production de polyacrylamides de SNF à Gravelines (avis n°2019-19)

présente des similitudes et des convergences avec l'avis de recevabilité préparé par les services instructeurs, le contenu et la forme de l'avis diffèrent profondément : il s'agit dans un premier temps de veiller à ce que le dossier soit suffisamment renseigné et argumenté pour que le public comprenne les enjeux environnementaux du projet, au-delà de la connaissance et de l'expertise des services instructeurs ; il n'est en outre pas rare que ces avis apportent un regard complémentaire à l'analyse des services instructeurs, justement par une prise en compte de tous les enjeux environnementaux à l'échelle du projet.

Dans l'ensemble, la qualité des évaluations environnementales qui concernent les ICPE, en particulier les plus importantes et les plus sensibles, s'améliore. En revanche, l'Ae a pu constater que les modalités d'interprétation de l'instruction du 6 novembre 2017 relative à la mise à disposition et aux conditions d'accès des informations potentiellement sensibles pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance dans les ICPE, basées sur une note du 20 février 2018 du directeur général de la prévention des risques, ont pu conduire à restreindre l'accès du public à certaines informations sur les sites à risques⁵. Plusieurs dispositions de cette note ne sont manifestement pas compatibles avec une complète information de l'autorité environnementale⁶, ni avec l'information du public permise par l'instruction du 6 novembre 2017. Cette note devrait être abrogée, au regard des contradictions qu'elle présente avec l'instruction du 6 novembre 2017 et de la limitation disproportionnée à la bonne information du public pour qu'il puisse exercer son droit à la participation.

SITE LUBRIZOL

L'Ae n'est pas l'autorité environnementale compétente concernant les installations industrielles de Lubrizol. Il lui semble néanmoins que cet exemple doit conduire à s'interroger sur le respect de la directive projet et de la convention d'Aarhus, en ce qui concerne les décisions après examen au cas par cas concernant les extensions successives des installations, la mise à jour des études d'impact et de dangers et l'information du public, en amont des autorisations accordées mais aussi en situation de crise.



CAS D'APPLICATION :

⁵ Avis n°2018-18 : « Dossier Air Liquide : la plupart des informations constituent en réalité des informations générales sur les risques de ce type d'unité, y compris en termes de procédés, aisément accessibles sur internet. [...] Pour l'Ae, ce document ne reprend pas de l'étude de danger la majorité des informations pourtant communicables selon les termes de l'instruction du gouvernement et nuit à la compréhension de la spécificité de cette unité dans son environnement ».

Avis n°2019-19 : « Les échanges des rapporteurs avec l'exploitant leur ont permis de comprendre les difficultés auxquelles il a été confronté pour se conformer à une note du directeur général de la prévention des risques du 20 février 2018, complémentaire à l'instruction du gouvernement. Son application a conduit l'exploitant à ne pas faire référence, dans l'étude publique d'impact et a fortiori dans l'étude de dangers, aux deux matières premières principales, les remplaçant par des références codées « MAT PREM 1 ou 2 » ».

Avis n°2019-74 : « Le relais vrac servira au stockage de GPL. Il a été indiqué aux rapporteurs lors de leur visite que le seul produit stocké sera du propane [s'agissant du déménagement d'un site Seveso dans le cadre d'un plan de prévention des risques technologiques]. [...] En premier lieu, la nature des produits sur le site et les quantités maximales autorisées ne sont pas précisées, alors que ces informations sont aisément accessibles par ailleurs ».

⁶ « L'autorité environnementale doit émettre ses avis sur la base de la version du dossier soumis à enquête publique, c'est-à-dire la version ne contenant que le résumé non technique de l'étude de dangers sur la partie risques accidentels » : plusieurs autorités environnementales ont déjà considéré comme incomplets des dossiers dont elles étaient saisies sur cette base restreinte.